

LE NOUVEAU STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 9 décembre 1937, à 14 heures

PAR

Henri BIARD

Licencié ès lettres

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

(Sections des Finances publiques et de la préparation aux affaires

Avocat stagiaire à la Cour d'appel de Paris

Président : M. Louis BAUDIN,

Professeur d'Histoire des Doctrines Economiques à la Faculté de Droit de Paris

<i>Suffragants</i> {	MM. NOGARO, PERROUX.	{ <i>Professeurs</i>
----------------------	-------------------------	----------------------

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (V^o)

1937

**LE NOUVEAU STATUT
DE LA
BANQUE DE FRANCE**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE NOUVEAU STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 9 décembre 1937, à 14 heures

PAR

Henri BIARD

Licencié ès lettres

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques

(Sections des Finances publiques et de la préparation aux affaires

Avocat stagiaire à la Cour d'appel de Paris

Président : M. Louis BAUDIN,

Professeur d'Histoire des Doctrines Economiques à la Faculté de Droit de Paris

<i>Suffragants</i>	{	MM. NOGARO, PERROUX.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	-------------------------	---	--------------------

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

1937



INTRODUCTION

« Il ne faut pas toujours dire tout, car ce serait sottise, mais ce que l'on dit, il faut qu'il soit, tel qu'on le pense ».

MONTAIGNE.

I. *Raisons du choix du sujet*

Le 25 juillet 1936, était promulguée au *Journal officiel* la « loi tendant à modifier et à compléter les lois et statuts qui régissent la Banque de France ». Réforme de circonstance, réforme démagogique, s'écrièrent les uns. — Réforme profonde, si nécessaire et tant attendue, répliquèrent les autres !. Nous voudrions, dans cette thèse, essayer de déterminer, le plus impartialement qu'il est possible, l'importance, l'urgence, les conséquences bonnes ou mauvaises de la loi du 25 juillet 1936. Ainsi du point de vue national, un intérêt d'actualité nous a paru s'attacher à cette étude — la première à notre connaissance, en ce qui concerne les thèses de doctorat, depuis le vote du nouveau statut de notre Institut d'émission ; et c'est dans ce but que nous l'avons entreprise.

Mais il convient aussi, croyons-nous, de situer notre travail non seulement sur le plan national, mais encore sur le plan international. La réforme des banques centrales est également un sujet d'actualité à l'étranger, et il nous a semblé intéressant de tenter une comparaison entre la réforme française et les réformes étrangères. Qu'il nous soit même permis d'exprimer ici le regret que le législateur français ne se soit pas plus inspiré des

exemples qu'il avait à sa portée et dont il aurait pu tirer profit.

Et d'abord dans les années qui ont immédiatement suivi la fin de la guerre, un certain nombre de pays fondés ou reconstitués par le traité de Versailles ont créé chez eux des Instituts d'émission dont les statuts, préparés sous l'égide du Comité financier de la S.D.N. sont plus ou moins calqués les uns sur les autres, le but commun ayant été d'assurer l'indépendance de la banque centrale vis-à-vis de l'Etat. Et on aperçoit immédiatement l'intérêt qu'il y a à comparer ces statuts avec ceux anciens et nouveaux de la Banque de France, la réforme du 25 juillet 1936 ayant incontestablement accru la dépendance de la banque vis-à-vis de l'Etat et allant ainsi à l'encontre des théories en vogue dans l'immédiat après-guerre. Par ailleurs, un certain nombre de banques coloniales d'émission ont également été créées avec des statuts-types auxquels nous pourrions avoir utilement recours dans notre étude comparée.

En second lieu, il conviendra de comparer la réforme française avec ce que nous appellerons, suivant un mot cher à M. Paul Reynaud, « les réformes après crise ». La crise mondiale a eu, nul ne l'ignore, d'importantes répercussions au point de vue bancaire et plusieurs banques centrales ont vu leur situation tant affectée par les circonstances économiques générales qu'il a fallu opérer dans leur organisation, leur administration et leur fonctionnement des réformes dont nous pourrions également tirer des enseignements qui ne sont pas négligeables.

Enfin certains pays — et nous pensons ici au Portugal, à l'Italie, et aussi aux pays scandinaves — sont même allés plus loin, et, sous l'influence de théories nouvelles ou seulement renouvelées (fascisme, corporatisme, socialisme, etc...) ont accompli ce que nous dénommerons

des « réformes de structure », se traduisant soit par une étatisation de la banque centrale, soit seulement par une participation à l'administration de cette dernière de toutes les grandes forces économiques du pays.

Ainsi pourrons-nous, à la fin et en quelque sorte comme conclusion de cette étude, dresser un tableau des banques d'émission du monde et y situer la Banque de France avant et après la réforme de juillet 1936.

II. *Pourquoi réforme-t-on les banques centrales ?*

Mais pourquoi réforme-t-on les banques centrales ? C'est ici qu'il faut distinguer la part des doctrines et la part des faits.

A. *La part des doctrines.*

On a beaucoup écrit — peut-être trop — depuis la guerre sur les banques centrales et les politiques qu'elles auraient pu ou dû suivre. La bibliographie, d'ailleurs partielle que nous avons établie à la fin de notre étude, en est une preuve entre mille ... ! Doctrines politiques avec les idées de nationalisation et de contrôle du crédit d'une part, doctrines économiques sur le rôle des banques centrales en cas de crise et sur la place qu'on leur assigne dans l'organisme économique d'autre part, tels sont les deux termes du problème doctrinal :

a) Les doctrines politiques :

Toutes les théories, à base de socialisme-marxiste ou non, insistent sur la nécessité de ne pas laisser le crédit sous le régime de la libre concurrence et de le contrôler sous l'égide de l'Etat.

Le degré extrême de cette tendance c'est la nationalisation du crédit : ce n'est pas seulement alors la banque centrale, l'Institut d'émission qui doit être « nationalisé », c'est-à-dire étatisé, mais aussi toutes les banques privées

qui doivent cesser leur commerce et confier, ou plutôt abdiquer leur rôle entre les mains d'un Etat omnipotent qui distribuera le crédit suivant les prévisions de ses dirigeants.

Dans un tel système, ce n'est plus l'usager du crédit qui vient faire une demande ou pour employer le terme technique, solliciter une « ouverture de crédit » auprès d'un banquier ; c'est l'Etat lui-même qui déterminera les besoins de crédit et les bénéficiaires. C'est le régime de la Banque d'émission — Banque d'Etat — c'était celui de la Russie d'avant guerre et c'est aussi celui de l'U.R.S.S. d'aujourd'hui.

Le concept de « contrôle du crédit » est beaucoup plus vague ; l'idée commune, le point de départ, c'est que le crédit sous le régime de libre concurrence engendre des abus et qu'il est distribué par les banquiers d'après leurs propres intérêts et préférences et non d'après les besoins réels de la nation, un certain nombre de ces derniers restant insatisfaits. Et c'est à l'Etat qu'il incombe de réprimer, d'empêcher ces abus en prenant sous son contrôle l'organisation du crédit. Dans une telle conception, ce n'est pas seulement la Banque d'émission qui devient un établissement « privilégié » soumis au contrôle de l'Etat, mais celui-ci doit créer un certain nombre d'institutions spécialisées aptes à répondre à toutes les demandes — justifiées — de crédit. Les tenants de cette doctrine invoquent ici volontiers la vieille théorie du droit régalien pour justifier, sur un autre plan, le droit de regard de l'Etat sur l'organisation, l'administration et le fonctionnement de l'Institut d'émission. Il ne nous appartient pas de discuter ici le bien fondé de cette justification ; au surplus, à côté des théoriciens politiques, les économistes ont trouvé d'autres arguments pour justifier la nécessité de réformer les banques centrales ; voyons, en quelques mots, quels sont-ils ?

b) Les doctrines économiques :

La question de savoir quel doit être le rôle des banques centrales en cas de crise a été déjà débattue tout au long du XIX^e siècle¹ : doivent-elles en ce cas relever le taux de l'escompte, c'est-à-dire renchérir le crédit ? Mais une telle politique qui est évidemment le moyen le plus indiqué pour une banque pour empêcher ses réserves de s'écrouler, ne peut-elle pas avoir dans certains cas des conséquences plus graves au point de vue économique, c'est-à-dire au point de vue de la vie des industries et de la vie même du pays, que la suspension des paiements ; c'est en réalité le problème de l'inflation et de la déflation pour employer des expressions qui correspondent à la situation actuelle.

Depuis quelques années, le problème s'est élargi du fait que théoriciens et praticiens ont cru pouvoir reconnaître à la banque centrale le pouvoir de faire varier le niveau général des prix en pratiquant une politique dite d' « open market policy ». c'est-à-dire en faisant varier le montant des disponibilités sur le marché monétaire : pour cela, la banque centrale doit disposer d'un important portefeuille de lettres de change et autres titres, qu'elle achète ou qu'elle vend suivant les mouvements de l'indice du niveau général des prix ; on sait que ce fut la politique pratiquée avec un certain succès par les Federal Reserve Banks après la guerre, mais on s'accorde généralement aussi à reconnaître que cette « politique d'achats ou de ventes de titres sur le marché ouvert » n'a point empêché la crise de 1929, même qu'elle a peut-être contribué à maintenir trop longtemps un niveau des prix artificiellement élevé. En tous cas, ce que nous devons retenir, c'est que, dans cette conception, le rôle de la banque centrale est singulièrement élargi et non seulement en

1. Cf. cours professé par M. Rist à l'Ecole libre des Sciences politiques, 1934-1935, *Crédit et papier-monnaie*.

cas de crise ; la place qu'on lui assigne dans l'organisme économique devient prépondérante et on comprend que les tenants de cette théorie aient souvent insisté sur la nécessité d'harmoniser les statuts des banques centrales avec les nécessités de la politique nouvelle.

Mais, à côté de l'influence doctrinale, il faut aussi faire aux faits, à la conjoncture, la part qui leur revient dans les causes des réformes des banques centrales, d'où :

B. La part des faits.

Ce sont les banques centrales qui, directement ou indirectement, ont payé les frais de la guerre de 1914-18 et si l'on compare les bilans des principaux Instituts d'émission du monde le 1^{er} août 1914 et le 1^{er} janvier 1920 l'on aboutit à une seule et même conclusion : ces bilans se sont tous « gonflés d'inflation » pendant la période des hostilités et comportent tous un « résidu d'inflation » qu'il faudra résorber ; et, du point de vue qui nous occupe, ceci équivaut à dire que les banques centrales ont été partiellement amenées à aliéner leur indépendance vis-à-vis de l'Etat qui est désormais, pour la plupart d'entre elles tout au moins, leur plus important débiteur. Ceci explique sans doute pourquoi les rédacteurs des statuts des banques centrales créées ou reconstituées après guerre se sont tant attachés à garantir l'indépendance de l'Institut d'émission et de ses organes de direction et d'administration vis-à-vis de l'Etat.

Après la période de fallacieuse prospérité qui a immédiatement précédé la crise, la « grande dépression » de 1929, sont venues les années de déficit budgétaire. Les budgets de l'Etat et autres collectivités publiques gonflés à l'excès pour des causes diverses et qu'il ne nous appartient pas de rappeler, ont vu leurs recettes diminuer d'autant plus rapidement que les systèmes fiscaux contemporains se caractérisent par l'extension

du domaine des impôts *ad valorem*, impôts dont le rendement est directement affecté par la baisse des prix, inhérente à une période de dépression économique. D'où l'idée émise par certains de combler les déficits budgétaires prétendus temporaires par un prêt à terme indéterminé de la banque centrale dont le bilan redevient ainsi un bilan malsain, avec réapparition de pratiques inflationnistes, et, si cette banque résiste, au besoin la réformer de façon à ce que les demandes de crédit de l'Etat soient désormais mieux accueillies et plus facilement satisfaites. Ainsi il n'est pas contestable que les besoins d'argent des Etats après guerre aient été à l'origine, entre autres causes, des réformes de banques centrales si nombreuses dans le monde depuis 1920 qu'un ministre des Finances allemand pouvait dire un jour à M. Rist alors premier sous-gouverneur de la Banque de France¹ : « Ne trouvez-vous pas qu'on fait une grande inflation des banques d'émission ! ».

Mais en ce qui concerne la réforme de la Banque de France, on ne peut passer sous silence la situation très particulière de notre Institut d'émission, dont le statut était demeuré quasi-inchangé depuis 1806. Il nous appartiendra, à la fin de cette étude, de voir si ce n'était précisément pas là une des raisons de sa puissance, de son prestige ; le fait est que la réforme française est la conséquence d'un mouvement d'opinion, qui s'est traduit aux élections législatives des 27 avril et 3 mai 1936 par l'avènement à la Chambre d'une majorité dite de « Front populaire » dont le programme contenait en première ligne la réforme, « la démocratisation » de la Banque de France. Deux mois à peine après l'avènement du nouveau ministère, la réforme projetée était votée et pour ses

1. Rapporté par celui-ci dans son Cours professé aux Sciences politiques, 1934-1935, voir *supra*.

ardents protagonistes, la Banque de France allait enfin devenir la Banque de la France !

III. *La méthode*

Il nous reste à dire quelques mots, très brefs de la *méthode* que nous comptons employer. Celle-ci nous est comandée par le sujet même et c'est ainsi que nous envisagerons d'abord :

a) Le point de vue historique :

Nous consacrerons le premier chapitre de cette étude au « Statut de la Banque de France avant la réforme de juillet 1936 », nous verrons son évolution depuis le statut originaire de 1800 jusqu'à la loi du 24 juillet 1936 et nous ferons une étude plus détaillée du statut dans son dernier état ; nous pourrons ainsi dégager la physionomie de la Banque de France avant la réforme dernière. Puis nous passerons à :

b) L'étude de la réforme elle-même :

Un chapitre sera consacré aux causes de la réforme, un autre aux faits, un troisième aux conséquences. Le chapitre relatif aux faits comprendra une étude successive des projets et propositions, de la discussion au Parlement et enfin de la loi du 24 juillet 1936 et des décrets d'application. Ainsi pourrons-nous dans le chapitre relatif aux conséquences, après avoir comparé la situation de la banque le 1^{er} janvier 1936 et le 1^{er} janvier 1937, déterminer l'importance des changements intervenus dans le gouvernement, l'administration et l'organisation intérieure de la banque, en un mot faire la critique de la réforme réalisée par la loi du 24 juillet 1936.

Mais nous considérerions cette étude comme incomplète si nous ne tentions pas dans un dernier chapitre :

L'étude comparée avec les réformes étrangères. Nous comparerons l'ancien et le nouveau statut de la Banque

de France avec les statuts des nouvelles banques centrales créées après guerre d'abord, puis la réforme française et les réformes après crise et de structure ensuite ; ainsi pourrons-nous à la fin de cette étude dresser un tableau des banques d'émission du monde et y situer la Banque de France avant et après la réforme de 1936.

Enfin dans notre *Conclusion*, nous poserons la question de savoir s'il fallait réformer le statut de la Banque de France et si la réponse à cette question préliminaire est affirmative comment le législateur aurait pu et dû, s'inspirant des réformes étrangères, réaliser cette réforme.

Sans doute nous n'aurons pas ainsi épuisé l'ensemble des problèmes que pose dans un pays l'existence d'une banque centrale, nous n'aurons envisagé que la question du statut et non celle de la politique de l'Institut d'émission. Tel n'était point du reste notre but. Cependant que l'on nous entende bien : nous considérons néanmoins les deux questions comme étroitement liées, et dans le cas qui nous occupe, ne peut-on pas se demander si justement ce n'est pas la politique suivie par la Banque de France qui a été à l'origine de la réforme de son statut ? Tel sera le point d'interrogation auquel il nous faudra répondre à la fin de cette thèse. Puisse l'étude, aussi impartiale que possible que nous aurons faite, nous apporter cette réponse ! c'est le vœu qu'avant d'aborder le premier chapitre nous nous permettons de formuler.

CHAPITRE PREMIER

LE STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE AVANT LA RÉFORME DE JUILLET 1936

Ce chapitre se divisera en deux sections : dans une première, nous étudierons l'évolution du statut de la banque de 1800 à 1936 ; dans une seconde, nous décrirons le statut de la banque dans son dernier état, avant la réforme de 1936.

Section I

Son évolution de 1800 à 1936

On sait que, pour tous les théoriciens classiques ou non, l'Institut d'émissions est ce qu'ils appellent un « établissement privilégié » ; c'est-à-dire que l'Etat, en vertu de son fameux droit régalien, concède pour un terme déterminé le droit d'émission à un établissement public ou privé qui devient ainsi « privilégié ». A vrai dire, en ce qui concerne la Banque de France, celle-ci n'est devenue établissement privilégié qu'en 1803 (par la loi du 24 germinal an XI), alors que sa fondation remonte à trois années auparavant, au 24 pluviôse an VIII (13 février 1800). Et ce privilège lui fut successivement renouvelé en 1806, 1840, 1857, 1897, 1918 jusqu'à 1934. Ces dates sont intéressantes car à l'occasion de chaque renouvellement du privilège, la discussion sur la nature, le rôle, l'organisation et la politique de l'Insti-

tut d'émission reprit, soit au Parlement, soit dans la presse, l'opinion ou la doctrine. Ce sont ces dates de renouvellement du privilège qui nous serviront de divisions à cette première section de notre chapitre premier.

Nous distinguerons ainsi les périodes suivantes :

1800-1806

1806-1840

1840-1857

1857-1897

1897-1918

1918-1936

SOUS-SECTION I

1800-1806

C'est l'histoire des premières années de la Banque de France que nous comptons retracer très brièvement du reste au cours de cette sous-section I ; depuis les origines jusqu'à la réforme réalisée par la loi du 22 avril 1806. En un mot, c'est l'histoire des débuts assez pénibles et modestes, comme nous le verrons, de cette institution qui n'acquît que peu à peu son prestige, si grand encore cent-trente-sept ans plus tard. Nous verrons successivement en quatre paragraphes : les origines, le régime primitif de 1800, le statut de 1803, la réforme de 1806.

§ 1. — *Les origines*

Le nom de « Banque de France », se trouve pour la première fois semble-t-il¹ dans un projet qu'un avocat au Parlement de Paris, Pierre de Fontenu, présenta au Conseil du Roi en 1608, projet autorisant la création

1. Cf. Bigo, *La Caisse d'escompte (1776-1793) et les origines de la Banque de France*, thèse 1927, P.U.F., p. 30 et Ramon, *Histoire de la Banque de France*, Grasset, 1929, p. 9, cf. note en bas de la page.

d'une banque de dépôts et de prêts et qui, bien qu'approuvé, resta sans suite. Il faudra attendre près de deux siècles pour voir réapparaître l'expression « Banque de France ». Le souvenir, resté très vivace, de la lamentable expérience de Law avait empêché la fondation d'une nouvelle banque. Sans doute en 1776 avait été constituée la fameuse « Caisse d'escompte » dont il ne nous appartient pas de retracer ici l'histoire, heureuse d'abord, puis mouvementée¹. Mentionnons seulement que son organisation était de type aristocratique, comme celle de la future Banque de France, et on peut lire dans un fort curieux article du journal « *Le Moniteur* » du 6 février 1791 ces lignes étrangement modernes : « Les statuts, accordant deux voix au porteur de trente actions et ainsi de suite jusqu'à quatre, permettent à une cabale intrigante de dominer ». Et si l'expression tant à la mode l'an dernier des « 200 familles » ne s'y lit pas, du moins se trouve-t-elle presque textuellement dans une curieuse prétendue lettre² de Mme de Pompadour à Machault. « Vous avez dessein, Monsieur, de faire la guerre aux 40 voleurs privilégiés qui désolent la France. On dit que la richesse actuelle de l'Etat monte à environ 1.200.000 de capital et 200 *particuliers* en possèdent au moins la moitié. Ces 200 particuliers ne se contentent de leur opulence. Pour l'accroître, ils n'hésitent pas à affamer le peuple. Ils confondent leurs intérêts et ceux de la nation. Ne convient-il pas que la nation leur fasse bientôt rendre gorge et même mettre un terme à leurs agissements ? ». Ne croirait-on pas lire un discours de M. Jouhaux, conseiller général de la Banque de France, à quelque meeting syndicaliste ? Cette lettre prouve en tous cas que le nombre fatidique remonte plus haut que

1. Cf. la thèse de R. Bigo, citée *supra*.

2. Rapportée à propos du livre de Dauphin Meunier, *La Banque à travers les âges* dans la Revue *Banque*, de novembre 1936, p. 465 et suiv.

le fameux article 24 des statuts fondamentaux de la banque du 24 pluviôse an VIII (13 février 1800), article qui déclare que l'assemblée des actionnaires comprend seulement « les 200 plus forts propriétaires d'actions inscrits depuis plus de trois mois sur les registres de la banque ».

A vrai dire, dès 1796, plusieurs banques privées d'émission réapparurent : la première fondation fut celle de la Caisse des Comptes-courants, société en commandite dirigée par des banquiers de profession qui avaient eu pour but, en fondant cette nouvelle banque, de créer une caisse commune à laquelle ils iraient escompter leur papier lorsqu'ils auraient besoin de disponibilités. L'année 1797 vit une autre banque privée se fonder, la Caisse d'Escompte du Commerce, dirigée, elle, par des commerçants et qui était en réalité pour ces derniers une banque de réescompte. On peut encore citer le Comptoir Commercial, ou Caisse Jabach, qui s'adressait aux petits commerçants, la Factorerie et la Société Générale de Commerce de Rouen, fondée en 1798 qui avait cette double et dangereuse particularité de faire de l'escompte d'une part à deux signatures seulement, d'autre part à six mois d'échéance.

Ces diverses banques fonctionnèrent bien et sans aucune réglementation ni surveillance des pouvoirs publics. Toutefois ce régime de liberté allait bientôt céder la place à celui du privilège, puis du monopole. Cette évolution était conforme à l'évolution générale des institutions.

Pourtant, lorsque le Premier Consul, en 1800 procéda à la fondation de la Banque de France qui était, rappelons-le, le premier établissement portant le nom de banque depuis la chute de Law, il ne fut pas déterminé, semble-t-il, par des raisons de principe. Il se trouvait en présence de difficultés financières provenant du refus des banques

privées d'escompter les bons que l'Etat remettait à ses fournisseurs, bons émis par les receveurs généraux et que les Caisses d'Escompte fidèles à leur règle de conduite de ne prendre à l'escompte que les bons effets de commerce refusaient d'escompter ; et c'est ce refus qui détermina Bonaparte à fonder la Banque de France, mais, comprenant qu'il ne pouvait seul, avec les gens de son entourage, fonder un tel établissement, Bonaparte appela à son aide les banquiers de la Caisse des Comptes-courants, en particulier le Suisse Perregaux ; et un accord avec les administrateurs de la Caisse fut conclu le 16 février 1800 (27 pluviôse an VIII), la nouvelle banque acceptant de rembourser les actions de la Caisse à un taux avantageux, mais en contre partie s'installant dans son hôtel, prenant ses meubles et aussi son personnel, y compris le directeur général Garat.

Le 6 ventôse an VIII, Lecoulteux, Perregaux, Mallet, Mautort, Périer et Perrée étaient reçus en audience par le Premier Consul pour lui présenter les statuts. Bonaparte répondit en affirmant que « le Gouvernement favorisait de tout son pouvoir cet établissement, non pour faire un usage particulier des crédits, qu'il en pourrait obtenir, mais pour atteindre de grands résultats d'utilité générale dans la circulation et l'intérêt de l'argent ».

A cette déclaration consulaire pourtant fort adroite, l'opinion publique réagit et comprit le danger de tout lien même indirect entre la Banque et l'Etat et on trouve dans le *Moniteur* du 27 janvier 1800 (7 pluviôse an VIII) une note « rectificative » dans laquelle on peut lire entre autres choses, que la Banque de France avait été comparée à tort à la Banque d'Angleterre et que « par la nature des opérations auxquelles elle se restreint, elle ne court aucune chance de se trouver en avance avec le Gouvernement ; elle n'aura pour débiteur que des particuliers solvables et contraignables... ».

Les premiers actionnaires furent Bonaparte lui-même, son frère Joseph, la reine Hortense, Duroc, Cretet, Cambacérès, etc... ; et le 13 février 1800 (24 pluviôse an VIII) réunis en Assemblée générale constitutive, les actionnaires arrêterent une charte de 26 articles, qui constitue « les statuts fondamentaux de la banque » et ce sont eux que nous allons étudier dans le :

§ II. — *Le régime primitif de 1800*

L'article 1^{er} des statuts du 13 février 1800, donne au nouvel établissement le nom de « Banque de France ». La Banque de France est une « Banque publique », mais le sens de ce terme n'est heureusement pas précisé. L'établissement (art. 2 et 3) a une durée indéterminée et ne peut être dissous que par une décision conforme des actionnaires représentant « au moins les 3/4 en somme du capital social ». Chaque actionnaire, est-il précisé, n'est tenu que « jusqu'à la concurrence de sa mise en société ».

Le capital (art. 4) est fixé à 30 millions de francs, de « monnaie métallique », composé de trente mille actions de mille francs. Les actions sont toutes nominatives et peuvent du reste appartenir à des étrangers.

Par contre l'universalité des actionnaires de la Banque est représentée (art. 24) par les 200 plus forts propriétaires de ses actions depuis trois mois révolus à la condition qu'ils soient, eux, citoyens français¹. Toutefois, un Français porteur de la procuration d'un actionnaire étranger pouvait valablement l'y représenter.

L'article 9 exigeait la propriété de cinq actions pour avoir voix délibérative, sans que personne pût disposer cumulativement de plus de quatre voix.

1. D'où discussion pour savoir si les femmes devaient être exclues : quatre dont Hortense de Beauharnais... figurent sur la liste de la première assemblée générale.

Contrairement aux coutumes qui admettaient deux assemblées annuelles (en particulier le cas s'était produit pour la Caisse d'Escompte) il n'en était prévu qu'une (art. 14) par an : le 25 vendémiaire ; mais l'assemblée peut naturellement être convoquée extraordinairement. Ses attributions se limitent à l'audition du « compte des opérations de l'exercice écoulé » et au renouvellement du cinquième des régents et du tiers des censeurs.

Et c'est ici la disposition fondamentale : la banque est administrée par un conseil de quinze régents nommés pour cinq ans par l'assemblée générale. Pour la première et seule fois, sept des régents de la banque sont nommés par les statuts (art. 12 et 25), savoir :

trois banquiers : Perregaux, Lecouteulx (président),
Mallet l'aîné.

un notaire : de Mautort.

trois négociants : Perier (de Grenoble), Perrée (de
Granville), Robillard (de Lyon).

Furent élus : six autres banquiers : Récamier, Germain, Carié, Basterreche, Sévène et Barillon ; et deux négociants retirés : Hugues Lagarde et Ricard.

Les trois censeurs étaient également des négociants : Sabatier et Sahnée père, de Paris ; Journu-Auber de Bordeaux. Les quinze régents et les trois censeurs qui doivent être propriétaires d'au moins trente actions sont renouvelés partiellement chaque année par le sort, puis par ancienneté, avec droit de réélection.

Ils se partageaient l'administration de la banque en plusieurs comités, dont la réunion formait le Conseil général. Ce dernier élisait un comité central de trois membres, le président dudit comité étant de droit, président du Conseil général et de l'Assemblée des actionnaires, nommé pour un an et rééligible. La responsabilité du contrôle était assumée par les trois censeurs qui, du reste n'ont pas accès aux comités intérieurs et n'assis-

tent au Conseil général qu'avec un simple droit d'observation. La fonction, comme celle de régent est gratuite, sauf des droits (ou jetons) de présence. Le Conseil général nomme et destitue les employés, règle leurs appointement, il fixe le dividende semestriel (art. 18) règle les principes de toutes opérations, enfin fixe, sur le rapport des comités qualifiés, la quotité des sommes destinées aux escomptes. L'organisation de ces comités est le fait du règlement intérieur qui ne comprend pas moins de 125 articles (Titre III). La Banque de France comprend cinq comités :

- un comité central, comptant trois membres dont le président, chargé du courrier, de la direction du personnel, du service immobilier et de l'ordonnancement des dépenses ; constamment en activité, élu au scrutin secret par le Conseil général à la majorité absolue ;

- un comité d'escompte comptant quatre membres ;

- un comité des livres et portefeuilles, comptant deux membres ;

- un comité des Caisses comptant deux membres ;

- un comité d'affaires diverses comptant trois membres ;

- un système de roulement partage les régents entre les divers comités chaque décade.

Le Conseil général est seul maître des décisions que chaque comité élabore.

Le Comité d'escompte « prononce sur le choix du papier qui lui est présenté, le refus d'un seul membre étant sans appel ». Par ailleurs, (art. 32 du règlement intérieur) il ne peut admettre de papier qu'autant que le cédant est connu et domicilié à Paris ; c'était à la fois une concession aux banquiers de la place (ce qui faisait dire à Mollien que « les statuts réservent l'escompte aux seuls actionnaires ») et une mesure de prudence causée par l'absence d'un service de renseignements commerciaux.

Quant à l'administration intérieure de la banque, elle comprenait alors :

un directeur général,
un contrôleur général.
un caissier général.
trois directeurs particuliers :
un pour l'escompte,
un pour les livres et les effets,
un pour les billets et comptes-courants.
enfin deux caissiers auxiliaires.

Quelques dispositions des statuts primitifs étaient autrement critiquables, notamment celle qui attribuait aux régents des facilités particulières d'escompte, la signature d'un régent dispensant de la troisième signature. Mollien protesta énergiquement contre cette disposition. Il est pourtant à remarquer que les quatre membres du Comité d'escompte ne pouvaient « prononcer ni sur leurs bordereaux, ni sur ceux des maisons de commerce dans lesquelles ils étaient intéressés » d'une part, et que, d'autre part, il incombait au Comité des livres et portefeuilles de vérifier si les effets pris à l'escompte réunissaient bien les qualités statutaires et réglementaires exigées.

Quoiqu'il en soit, les premiers résultats ne furent pas trop malheureux, et, dès l'an X, un dividende de (43 fr. plus 52 fr.) 95 fr. fut distribué. On en profita pour compléter le capital par l'émission des 15.200 actions qui n'avaient pas été encore adjudgées, avec une prime d'émission de près de 300 fr. et un droit de priorité pour les actionnaires. Ce qui excita, une fois encore, l'esprit critique de Mollien que les paroles restées fameuses de Perregaux à l'Assemblée générale du 17 septembre 1800 n'avaient pas été sans irriter : « Libre par sa création qui n'appartient qu'à des individus, indépendante par ses statuts, affranchie des conditions qu'aurait pu lui imposer un contrat privé avec le Gouvernement ou un acte législatif, elle existe sous la protection des lois générales et

par la seule volonté de ses actionnaires. Elle ne négocie avec le Gouvernement que lorsqu'elle rencontre ses convenances et le complément de ses sûretés, enfin, elle est complètement hors de lui ».

En réalité, il est bien probable que sans l'appui consulaire, la Banque de France ne se fût constituée que beaucoup plus tard et plus péniblement encore, mais Mollien est sévère en disant que « de la tradition de la défunte Caisse d'escompte ils (les régents) n'avaient retenu qu'un seul résultat : la facilité de l'escompte pour eux »¹ et Bonaparte de lui répondre un jour : « C'est par l'argent qu'il faut tenir les hommes à argent »². Cependant la banque, désirant atténuer les critiques suscitées par son mode d'escompte, en adopta un nouveau : au lieu de tenir compte à la fois du nombre des actions et du montant total des effets présentés à l'escompte, la banque décida d'attribuer uniquement d'après le nombre des actions le contingent disponible, les non-actionnaires étant assimilés aux propriétaires de trois actions. Cette décision provoqua naturellement une hausse des actions en bourse et Bonaparte prétendit obtenir des escomptes proportionnés au nombre des actions dont la Caisse d'amortissement était propriétaire. La banque refusa en objectant la non-observation de la condition statutaire des trois signatures en ce qui concerne les obligations du Trésor ; dès lors l'indépendance de la banque était menacée et Bonaparte dès le début de l'année 1803, se convertit à l'idée d'une banque unique. Mollien rapporte, dans ses *Mémoires*³, que Bonaparte avait parfaitement saisi qu'« une seule banque est plus facile à surveiller et pour le Gouvernement et pour le public ». Dans ce but, il demanda avis à Cretet et à Mollien. Le premier insista

1. Mollien, *Première note sur les banques*.

2. Pelet de la Lozère, *Opinion de Napoléon sur divers sujets de politique et d'administration*, p. 258.

3. *Op. cit.*, I, 339-353.

surtout sur les rapports de la banque et de l'Etat qui doivent être réglés disait-il par des « principes de mutuelle indépendance » et il concluait qu'il n'y aurait pas d'indépendance si le Gouvernement « plaçait un commissaire » nommé par lui dans l'administration de la banque, et Cretet se prononçait pour la création d'une sorte de conseil de surveillance. Le *Mémoire* de Mollien concluait que « le moment n'était pas encore venu d'investir la Banque de France du privilège dont jouit la Banque de Londres » et qu'il fallait se contenter de donner un privilège à la banque pour Paris, une banque pouvant jouir du même privilège dans chaque ville ; d'autre part, « la qualité d'actionnaire ne donnerait plus aucun droit particulier à l'escompte » et l'idée fut retenue puisqu'on put lire dans l'exposé des motifs de l'an XI : « Une banque générale est celle qui, ne faisant exception d'aucune classe de commerçants, les appelle toutes à la distribution de son crédit et de ses secours ». Et c'est dans ce même document qu'on peut lire qu'« il s'agissait de faire cesser les exclusions nuisibles qu'un système partial introduit, de régler les banques par la loi, de réduire à une les trois banques de Paris et d'accorder un privilège à la Banque de France ». Bonaparte fit part à cette dernière de ses intentions et la banque constitua dès le mois de janvier 1803 une commission (qui comprenait cinq des régents et un des censeurs) pour rédiger le projet ; celui-ci fut adopté par le Conseil général le 4 février et prévoyait une banque d'émission unique jouissant d'un privilège de trente ans, le retrait des billets des autres établissements, l'escompte à toute personne domiciliée à Paris et réputée solvable, etc... Bonaparte chargea Mollien de lui faire un rapport secret sur ce projet et ce fut le troisième mémoire sur les banques. Il y eut discussion avec les régents sur le point de savoir dans quelle mesure la banque conserverait « la liberté du dividende ». Bonaparte qui tenait

à sa banque, convoqua le 16 mars une conférence où siégeaient les deux autres consuls, Mollien, Cretet, les ministres des Finances, du Trésor et des Relations Extérieures, et deux des régents : Perregaux et Lecouteulx. La Bourse était agitée et l'opinion des professionnels était « que l'on cesse de s'occuper de la banque, les actions remonteront ». Le même phénomène fut observé au cours des mois de juin et de juillet 1936. Il fallait aboutir ; le projet fut déposé, une assemblée extraordinaire convoquée et une délégation du Conseil de régence reçue par le Premier Consul obtint le retrait du projet immédiatement remplacé par un autre, à vrai dire seulement différent en ce que le capital était toujours porté à 45 millions, mais ce chiffre devenait un maximum et non un minimum comme dans le projet initial. D'autre part, le dividende maximum était porté transitoirement de 6 à 8 % enfin la règle des 6 % ne devait jouer qu'à partir de 1804. Le Conseil de régence y donna son adhésion, le Tribunat le discuta les 12 et 13 avril et le 14 (24 germinal an XI) le Corps Législatif l'adopta et il devint par sa promulgation immédiate la loi du 24 germinal an XI (14 avril 1803) c'est la première charte officielle de la banque : dégageons-en les grandes lignes générales dans notre :

§ III. — *Le statut de 1803*

Celui-ci, modifié en conséquence de la loi du 24 germinal an XI fut voté par l'Assemblée générale des actionnaires le 18 octobre 1803 (25 vendémiaire an XII), après soumission au ministre du Trésor.

Par l'article 1^{er} de la loi du 24 germinal an XI, la Banque de France obtient le privilège exclusif de l'émission des billets pour 15 ans à dater du 1^{er} vendémiaire an XII. Mais ce privilège s'étend au seul territoire de Paris et les articles 31 et 32 de ladite loi posent le prin-

cipe de la création future d'établissements privilégiés en province.

Le capital de la banque est porté à 45 millions, par émission de 15.000 actions nouvelles exclusivement nominatives comme les anciennes (art. 2 et 3).

Aux termes de l'article 8, le dividende ne pourra excéder 6 %, l'excédent du bénéfice servant à constituer un fonds de réserve (qui sera placé en 5 % consolidés), ce qui donnera lieu à un superdividende.

Quant à l'administration de la banque, il est spécifié (art. 10 à 13) que l'assemblée générale continuera à être composée seulement de 200 plus forts actionnaires. Toutefois, chacun devra y assister et voter en personne, et ne disposera que d'une voix au maximum. Enfin les trois censeurs et sept des régents doivent être pris désormais parmi les « manufacturiers, fabricants ou commerçants actionnaires de la banque ».

Ajoutons que l'Assemblée générale du 25 vendémiaire an XII décide de créer un Comité des billets composé de trois régents ; reste la question primordiale, celle de l'escompte. Celui-ci est régi par des principes nouveaux (où l'on sent l'influence de Mollien telle qu'il avait dégagé sa théorie de l'escompte dans ses mémoires successifs sur les banques) : « La qualité d'actionnaire ne donnera plus aucun droit particulier pour être admis aux escomptes ». L'article 24 ordonnait la confection d'un « état général divisé par classes de tous ceux qui seraient admis à l'escompte ». Le transfert pur et simple des actions de la banque à celle-ci remplace la troisième signature. Enfin un Conseil d'escompte de douze membres, choisis par les censeurs parmi les actionnaires « exerçant le commerce à Paris » se prononce sur l'escompte.

Quelques jours après la promulgation de la loi, la Caisse d'Escompte du Commerce et le Comptoir commercial disparaissaient, les actionnaires de ces deux établis-

sements recevant en compensation le droit de convertir leurs titres en actions de la Banque de France.

Par ailleurs, mentionnons que, dès 1803, Bonaparte prit l'habitude de se faire apporter chaque semaine « l'état du mouvement des fonds » et on peut voir là l'origine de la publication du bilan hebdomadaire (celle-ci n'étant devenue obligatoire qu'en 1848).

La Banque de France, devenue seul établissement d'émission se trouva bientôt dans une situation des plus difficiles, après la rupture de la paix d'Amiens (Diminution de l'encaisse, baisse de l'action, etc...), elle vint en aide à de nombreuses entreprises en difficulté ; et l'un des censeurs, Journu-Auber, pouvait, à l'Assemblée générale des actionnaires d'octobre 1803, déclarer dans son rapport que « désormais, on ne pourra plus se plaindre que la Banque de France néglige le petit commerce pour réserver sa distribution à la haute banque ou aux commerçants de première ligne. La plus humble signature ayant au Comité d'escompte ses appuis et ses défenseurs, ne peut être repoussée si elle est notoirement solide, avec cet avantage encore sur la ci-devant Caisse du Commerce que celle-ci n'admettait à l'escompte que ses actionnaires, tandis que la Banque de France n'en exclura personne ». Comme tout cela est étrangement moderne !

Et cependant dans une lettre qui date du début de 1804 Mollien — toujours lui — écrivait à Bonaparte : « La Banque de France, au lieu de devenir un grand instrument public, reste le comptoir à peu près exclusif de quelques banquiers. Qu'attendre de mieux d'une réunion de quinze chefs de maisons de commerce qui ne portent à la banque que le souci de leurs affaires propres, qui n'y cherchent que des préférences d'escompte ; qui ne mesurent l'avenir de la banque que par leur avenir personnel ; l'inconvénient est dans l'institution même ».

On sera obligé de reconnaître que Mollien en 1804

allait aussi loin que Vincent Auriol en 1936 ! Mais c'est que le Trésor public aussi bien en 1804 qu'en 1936 avait besoin de la Banque de France, et dans une lettre aux régents du 25 janvier 1804, Bonaparte leur rappelait que la rédaction primitive des statuts prévoyait des avances à l'Etat, mais que cette disposition avait été rejetée par lui, afin qu'on ne pût pas croire qu'elle avait été rédigée « dans l'intérêt et par l'inspiration du Gouvernement », mais qu'il voulait une déclaration expresse d'après laquelle la banque accepterait d'escompter les obligations des receveurs généraux, à moins de deux mois d'échéance.

La situation s'aggrava du jour où la banque consentit des « escomptes extraordinaires » à la Compagnie des négociants réunis, dirigée par un certain Desprez, qui était, comme par hasard, régent de la Banque de France, et qui donna quatre mille de ses actions en garantie.

Il y avait là une violation flagrante de l'article 7 de la loi de germinal et Napoléon s'en aperçut bien vite. Le 9 août 1805, il écrit à Barbé-Marbois ¹ : « Ce que vous me dites de la banque mérite des explications. Si la réserve est petite, c'est sa faute ; c'est qu'on négocie un grand nombre de petits papiers de circulation qui n'ont point de marchandises derrière. Cela sera ainsi tant que l'on escomptera par actions, ce qui est contraire à la loi. Mon intention est que cette manière d'escompter finisse. C'est là où est tout le mal ». Le 20 août, il revient à la charge : « Tant qu'on escomptera par actions, il n'y aura jamais de réserves... On viole la loi, on détruit le crédit public et l'on mécontente tout le monde » ² et dans sa lettre célèbre du 24 août ³, on trouve, exposés avec une singulière vigueur tous les arguments décochés depuis plus d'un siècle par les adversaires du Conseil de régence :

1. Correspondance de Napoléon I^{er}, t. XI, p. 17.

2. Correspondance de Napoléon I^{er}, t. XI, p. 126.

3. Correspondance de Napoléon I^{er}, t. XI, p. 150 à 180.

« Ce qui arrive à la banque était prévu par tous les gens sensés... Qu'a fait la loi ? Elle a donné le privilège exclusif de fabriquer une monnaie à une association quelconque. Qu'a voulu la loi ? Elle a voulu que ce signe ne fût donné qu'en représentation d'un crédit réel et en contre-échange de marchandises, et pour s'assurer que ce signe ne fût donné véritablement que pour réaliser ce crédit, elle a voulu que le commerce de la capitale fût classé et que chacun fût admis à l'escompte en conséquence de son crédit. Qu'ont fait les régents de la banque ? Ils ont dans les premiers temps suivi la loi et la banque a prospéré ; mais, voulant augmenter l'action, ils ont bientôt mis de côté la loi et ont *escompté en proportion de l'action* Système absurde et insensé qui décèle la cupidité et l'ignorance ; système plein de mauvaise foi parce qu'il ne peut pas durer... Le remède n'était que dans la loi, qui a prescrit de classer pour l'escompte le crédit de chaque individu. Ainsi vous n'avez point de banque. Elle sera *avantageuse à quelques individus, onéreuse au public*. Oui, certes le public regrette la Caisse de Commerce, il est mécontent de la banque et, quoiqu'en puissent dire les régents, il n'est pas de jour où je ne reçoive plusieurs plaintes sur ce qu'*ils escomptent, non en raison du crédit réel, mais en proportion de l'action*. Ne serait-il pas très pénible qu'un propriétaire de cinquante, de cent actions eût des dettes considérables et que la banque escomptât son papier, tandis qu'il ne pourrait pas trouver une seule personne, qui voulût lui prêter ?... A ces causes primitives, qui sont à l'organisation de la banque ce que le cœur est à la machine humaine, joignez *la mauvaise intelligence des régents et les mauvaises dispositions de quelques uns d'entre eux, qui, par des sentiments et des souvenirs qui se rapportent à d'autres temps et à des gouvernements passagers, se persuadent qu'il peut y avoir une prospérité particulière indépendante de celle de l'Etat... ».*

Ce n'est pas tout, un mois plus tard à peine, le 23 septembre exactement, Perregaux s'étant plaint à l'Empereur de « la malveillance qui exagère le mal pour en profiter », Napoléon lui répond : « La banque a failli tomber entre les mains d'un envoyé de M. Pitt, il a fallu détourner par la force *un danger qui provenait du peu d'influence de l'autorité publique dans les élections de la banque* ».

Quoiqu'il en soit, fin septembre, l'encaisse en numéraire était tombé à moins d'un million, tandis que la circulation des billets était de 63 millions. Il s'ensuivit une panique. On dût limiter à 500.000 francs le montant du remboursement quotidien ; heureusement la victoire d'Austerlitz, deux mois plus tard, fit cesser cette panique. L'encaisse se reconstitue et atteint 25 millions, le 15 janvier 1806, contre une circulation réduite à 51 millions. La banque peut reprendre le remboursement de son papier à guichet ouvert, mais le statut de 1803 était condamné et dès le 24 février 1806, Napoléon demanda à la banque de désigner quatre membres du Conseil de régence pour se concerter avec le Gouvernement sur les réformes à réaliser. En même temps, l'Empereur destitue Barbé-Marbois et le remplace par Mollien qui va pouvoir donner libre carrière à sa rancune tenace. Talleyrand préconisait seulement une augmentation de capital, mais Napoléon avait mis sa confiance en Cretet qui, déjà en 1803 s'était révélé partisan d'un « contrôle permanent du souverain sur une banque qui battait monnaie ». Ajoutons que c'est au même moment qu'un économiste physiocrate Dupont de Nemours, secrétaire de la Chambre de commerce de Paris, publia une brochure *Sur la Banque de France*, où il concluait au contraire à la nécessité d'une plus grande indépendance de la banque ; Napoléon I^{er} dût goûter fort peu cet écrit, qu'il ne releva pas et dès le 27 mars, le projet de Cretet était mis en délibération au Conseil d'Etat. Au cours de la

discussion, l'Empereur exposa sa conception personnelle de l'organisation de la banque : « Je distingue dans la banque trois pouvoirs : celui des 200 actionnaires qui composent le Comité, celui du Conseil composé des régents, celui du gouverneur et de ses deux suppléants ». C'était là la nouveauté et Napoléon précisa ainsi sa pensée : « La banque n'appartient pas seulement aux actionnaires, elle appartient aussi à l'Etat puisqu'il lui donne le privilège de battre monnaie. L'assemblée des plus forts actionnaires n'est qu'un corps électoral semblable aux collèges électoraux composés des plus imposés. Rien ne serait plus funeste que de les considérer comme propriétaires exclusifs de la banque, car leurs intérêts sont souvent en opposition avec ceux de l'établissement ; l'action dont ils sont porteurs a pour effet de les intéresser à cet établissement, comme un titre de propriété foncière intéresse les membres du collège électoral au bien de l'Etat, mais elle ne leur donne pas toujours l'intelligence de leurs intérêts, il arrive même souvent que l'intérêt de l'actionnaire n'est pas celui de l'action ». Et c'est ce même 27 mars 1806 au Conseil d'Etat que l'Empereur prononcera le mot fameux : « *Je veux que la banque soit assez dans la main du Gouvernement et n'y soit pas trop*. Je ne demande pas qu'elle lui prête de l'argent, mais qu'elle lui procure des facilités pour réaliser à bon marché ses revenus aux époques et dans les lieux convenables. Je ne demande en cela rien d'onéreux à la banque, puisque les obligations du Trésor sont le meilleur papier qu'elle puisse avoir ». Cette dernière affirmation, répétée à satiété par presque tous les ministres des Finances, a rarement correspondu à la vérité et le papier du Trésor n'est pas normalement celui qui doit entrer dans le portefeuille de la banque d'émission.

Le 2 avril, Napoléon continua : « Il n'y a pas en ce moment de Banque de France, il n'y en aura pas de

quelques années parce que la France manque d'hommes qui sachent ce que c'est qu'une banque. C'est une race d'hommes à créer. Je ne vois pas pourquoi les régents répugnent à recevoir un traitement, leur travail est un travail comme les autres... Quant à la nomination du gouverneur, je ne veux point présenter des candidats au Comité des actionnaires. Ce serait restreindre la liberté de mon choix... Je dois être le maître dans tout ce dont je me mêle et surtout, dans ce qui regarde la banque qui est bien plus à l'Empereur qu'aux actionnaires, puisqu'elle bat monnaie ». On retrouve là un vestige de la vieille théorie du droit régalien.

Le 12 avril 1806, le projet était présenté au Corps Législatif par Regnaud de Saint-Jean d'Angély qui rappelait dans son rapport les fautes commises, qu'il attribuait au fait que le Conseil de régence était composé uniquement de « banquiers, à la fois administrateurs, actionnaires et escompteurs »¹ et approuvait l'institution d'un gouverneur (on avait parlé d'abord d'un commissaire impérial) qui représentait « un pouvoir concentré, mais limité assez fort pour empêcher le mal et pour faire le bien, impuissant pour abuser et pour nuire, sans intérêt à composer avec personne, responsable à l'Empereur et à ses concitoyens d'un établissement précieux ». Ce ne sera pas une atteinte au droit des actionnaires, car le gouverneur et les sous-gouverneurs (art. 13 du projet) étaient respectivement tenus de justifier de la propriété de 100 et de 50 actions « *proportion qui a toujours suffi pour être classé parmi les 200 plus forts actionnaires* ». Et le rapporteur concluait ainsi : « La banque est un établissement public, elle a reçu d'abord pour quinze ans et on veut lui confirmer aujourd'hui pour vingt-cinq années un privilège précieux. Elle l'a reçu, elle doit en user pour l'intérêt commun du Gouvernement, des

1. Ramon, ouvrage cité *supra*, p. 77.

citoyens et des actionnaires. Ces trois intérêts doivent avoir leur garantie indépendante. La propriété de la banque est à l'Etat et au Gouvernement, autant qu'aux actionnaires »¹; et le projet devînt la loi du 22 avril 1806, c'est cette dernière qu'il nous faut maintenant étudier dans le :

§ IV. — *La réforme de 1806*

Le privilège (art. 1^{er}) est prorogé de vingt-cinq ans au delà des quinze premières années, c'est-à-dire jusqu'au 24 septembre 1843.

Le capital est doublé et porté à 90 millions, le Conseil général étant chargé de l'émission successive des nouvelles actions en temps jugé opportun (art. 2 et 3).

Les articles 4 et 5 modifient avantageusement la répartition du dividende. Maintenu à 6 % du capital primitif, il peut être augmenté d'une seconde répartition égale aux deux tiers du bénéfice excédant la première, le tiers allant au fonds de réserve auquel il est permis de puiser en cas d'insuffisance des bénéfices pour constituer le dividende statutaire de 6 %. Par ailleurs, c'est la banque qui gérera elle-même le fonds de réserve; et le placement obligatoire en rentes sur l'Etat est supprimé.

L'assemblée générale reste inchangée, elle nomme toujours les régents et les censeurs, mais l'article 9 ordonne que cinq régents sur les quinze et les trois censeurs seraient pris parmi « les manufacturiers, fabricants ou commerçants, actionnaires de la Banque », trois autres régents devant être obligatoirement des « receveurs généraux des contributions publiques ».

A côté des quatre Comités existants (escompte, billets, livres et portefeuille, caisses) fonctionnera un cinquième Comité, dit « des relations avec le Trésor public », où

1. Archives nationales, A.D. XI, 59.

siègeront au moins deux receveurs généraux (art. 18).

La direction de la banque est désormais exercée par un gouverneur assisté de deux sous-gouverneurs, nommés par l'Etat (art. 10, 11 et 12). Le gouverneur, nous l'avons vu, devra être propriétaire de cent actions, les sous-gouverneurs de cinquante (art. 13).

Les appointements et salaires des agents et employés de la banque et les dépenses générales de son administration seront délibérés chaque année et d'avance par le Conseil général (art. 17).

Le gouverneur, lui, nomme, révoque et destitue les agents de la banque et l'article 19 exige son approbation pour l'escompte du moindre effet ; l'article 14 lui interdisant toute présentation de papier personnel. Il est encore chargé de la passation des traités et conventions, de la présidence du Conseil général.

L'article 21 attribue enfin au Conseil d'Etat compétence pour les « infractions aux lois et règlements qui régissent la banque et les contestations relatives à sa police et à son administration intérieures. Le Conseil d'Etat prononcera de même, définitivement et sans recours, entre la banque et les membres de son Conseil général (le gouverneur y compris), ses agents ou employés, toutes condamnations civiles, y compris les dommages et intérêts et même, soit la destitution, soit la cessation de fonctions ».

La loi à peine votée, le 22 avril, un décret du 25 nomma Cretet, gouverneur et Napoléon lui fit cadeau de cent actions requises pour son cautionnement : il prit la direction effective de la banque dès le mois de mai et prenant contact avec les actionnaires lors de l'Assemblée générale du 17 octobre 1806, il précisa ainsi le sens des réformes accomplies : « Sans bouleverser la constitution essentielle de l'établissement, le but visé était de mettre la banque sous le régime positif de la loi et sous la garde

d'une administration comptable envers l'autorité publique de l'exécution de cette même loi... et de donner à la banque un gouvernement plus conforme à l'ordre général, plus dépendant de la loi, plus détaché de l'influence des intérêts privés, plus occupé de conduire la banque vers son but, celui de devenir le centre de toutes les branches du crédit dont se compose le crédit général ».

La loi du 22 avril 1806 eut pour conséquence la réadaptation des statuts, œuvre longue et minutieuse, confiée à une Commission spéciale et qui aboutit au décret d'homologation du 16 janvier 1808, arrêtant « définitivement les statuts fondamentaux de l'établissement ». Des 62 articles qu'il contient, nous retiendrons particulièrement ce qui suit :

D'abord les actions obligatoirement nominatives, peuvent être acquises par des étrangers (art. 3). Elles peuvent revêtir la qualité d'immeuble (art. 7), leur transmission s'opère par simple transfert. Régents et censeurs doivent en posséder trente chacun (art. 41), inaliénables ; les membres du Comité des escomptes — dont nous reparlerons plus loin — dix (art. 47). L'assemblée générale, convoquée par le Conseil général et présidée par le gouverneur, se tient désormais en janvier (art. 24).

En ce qui concerne maintenant les opérations, les statuts les groupent sous cinq chefs principaux : escompte des lettres de change et autres effets de commerce à ordre à des échéances déterminées ; recouvrement d'effets pour le compte des particuliers et des établissements publics ; ouverture de comptes courants ; ouverture d'une caisse de dépôts volontaires (décret du 3 décembre 1808, art. 9 des statuts) pour tous titres, lingots, monnaies d'or et d'argent de toute espèce ; avances sur les effets publics mis en recouvrement lorsque leurs échéances sont déterminées (art. 16) et avances sur les dépôts de lingots ou de monnaies étrangères d'or et

d'argent (art. 20), la banque fournissant des récépissés de dépôt non transmissibles (art. 18). En ce qui concerne spécialement l'escompte, la banque n'admet que les effets de commerce garantis par trois signatures au moins, notoirement solvables (art. 11), à trois mois de terme maximum (art. 9). Toutefois les effets à deux signatures « créés pour fait de marchandises » seront admis, si le présentateur ajoute la garantie d'un transfert d'actions de la banque ou de rentes sur l'Etat, valeur nominale (art. 12) lesdits transferts n'arrêtant pas le protêt (art. 13). Tout failli non réhabilité ne peut être admis (art. 50). La classification des crédits, révisée tous les ans, est faite par le gouverneur et le sous-gouverneur assistés du Conseil général et du Conseil d'escompte (art. 34 et 35). Celui-ci est composé de « douze actionnaires exerçant le commerce à Paris, nommés par les censeurs sur un nombre triple de candidats présentés par le Conseil général et choisis dans les divers genres de commerce qui présentent le plus d'engagements escomptables ; ils font le service alternativement et sont renouvelés par quart chaque année »¹. Enfin l'examen des effets présentés est effectué par un Comité spécial, le Comité des escomptes qui est composé, lui, de régents et de membres du Conseil d'escompte alternativement choisis suivant l'ordre du tableau.

L'escompte se fera « partout au même taux qu'à la banque même, s'il n'en est pas autrement ordonné sur l'autorisation spéciale du Gouvernement » (art. 14). Cet article s'explique lui-même par l'article 10 qui prévoyait l'institution de comptoirs d'escompte « dans les villes de département où les besoins du commerce en feraient sentir la nécessité » sur l'avis du Conseil général après approbation de l'Empereur donnée en Conseil d'Etat. Par application de cette disposition, un décret

1. Cf. Ramon, *op. cit.*, p. 99 et note en bas de la page.

du 18 mai 1806 portait organisation des « comptoirs de la Banque de France », tel était le titre donné à ces établissements qui devinrent plus tard les succursales de la banque. Leur capital devait être fourni par la banque, c'étaient des établissements distincts dotés du privilège d'émission pour la région où ils étaient établis. L'administration des comptoirs était confiée à un directeur entouré de six à douze administrateurs et de trois censeurs, le directeur étant nommé par l'Empereur, les censeurs par le Conseil général et les administrateurs par le gouverneur ; les directeurs devaient justifier de la possession de trente actions, les administrateurs et les censeurs de quinze. Le Conseil d'administration de chaque comptoir se répartissait, lui aussi, en Comités, dont l'un en particulier fixait « les quotités escomptables ». Pour satisfaire à ces prescriptions, dès le 24 juin 1808, un décret créait deux comptoirs à Lyon et à Rouen, mais ces deux créations ne suffisaient pas à remplir les vues de Napoléon et à la suite d'un voyage dans le Nord, et malgré les résistances de Mollien¹, un décret du 29 mai 1810 créait un troisième comptoir à Lille. En fait, ces premiers comptoirs fournirent une carrière très réduite, celui de Lille disparut dès 1813, ceux de Lyon et de Rouen en 1817. Il ne nous appartient pas d'en expliquer les raisons, du reste, diverses ; ce qu'il importe de noter, c'est qu'une étape nouvelle était franchie ; une seconde période de l'histoire de la Banque de France commence ; d'où :

SOUS-SECTION II

1806-1840

La Banque de France a vu, depuis sa fondation en 1800 jusqu'à la chute de l'Empire en 1814, son champ d'activité s'élargir progressivement, avec des hauts et des bas

1. Cf. sa fameuse note du Havre, 29 mai 1808.

naturellement et qui correspondent aux années de prospérité et de crise politique ou économique. Le tableau qui suit, et que nous avons partiellement emprunté à M. Ramon¹, montre mieux que toute dissertation, cette évolution, qui ne faisait, du reste que commencer.

Moyenne				
Années	Encaisse millions de francs	Circulation millions de francs	Escompte millions de francs	Dividende net
1800	8	15, 5	110, 5	50
1801	8, 1	20, 6	320, 7	100
1802	8, 7	29, 1	627, 9	90
1803	10, 9	44, 5	654, 6	113, 70
1804	14, 3	60, 4	734, 2	80
1805	11	69, 8	847, 5	71
1805	36, 5	60, 4	579, 7	92
1807	74, 5	84, 6	418, 3	82
1808	64, 0	96, 0	650, 3	73
1809	49, 3	94, 9	645, 1	74
1810	42, 0	101, 2	842, 8	74
1811	103, 2	101, 0	505, 6	66
1812	81, 7	111, 4	497, 2	69, 75
1813	28, 3	80, 9	728, 2	75, 50
1814	46, 4	27, 5	323, 3	60

C'est ainsi, que si de 1810 à 1813, la banque connut une période de prospérité remarquable, par contre en 1814, ce fut la crise consécutive à la chute de l'Empire et il en advint naturellement un changement de gouverneur. Le nouveau promu était un banquier Jacques Laffitte qui devait conserver ses fonctions jusqu'en 1820. Et c'est pendant son gouvernement que fut discuté un projet de réforme dont il nous faut dire maintenant quelques mots, d'où le :

§ I. — *L'échec du projet de réforme de 1818.*

La loi du 4 juillet 1820

Dès le 7 avril 1814, le Conseil général de la banque nomma une commission dans son sein pour « présenter des vues sur les moyens d'assurer la prospérité de la

1. *Op. cit.*, p. 80 et 118.

banque ». La commission se prononça pour l'élection annuelle du gouverneur et des sous-gouverneurs par l'assemblée générale des actionnaires, sur présentation, par le Conseil général, de membres choisis dans son sein. Le contrôle gouvernemental se résumerait à l'obligation pour le gouverneur de communiquer quotidiennement au ministre des Finances la situation comptable de la banque.

Par ailleurs, la commission proposait la suppression des comptoirs et leur remplacement par des banques départementales, indépendantes de la Banque de France, la réduction du capital, et une nouvelle réglementation de l'escompte aux termes de laquelle, en cas de veto du gouverneur présidant le comité, il faudrait l'avis conforme d'un censeur pour refuser le papier présenté. Le projet ainsi élaboré fut adopté par la commission le 12 juillet 1814 et finalement présenté au ministre des Finances le baron Louis, le 25 septembre de la même année. Celui-ci refusa son acceptation, la banque essaya de la fléchir en lui proposant, en contre-partie, la nomination des censeurs par le roi ; le ministre répliqua en réclamant le droit pour le Gouvernement de faire réduire les escomptes de la banque, lorsqu'il le jugerait nécessaire. La concession était considérable, le Conseil général la fit cependant et l'accord s'étant ainsi réalisé entre le Gouvernement et la banque, une Assemblée générale extraordinaire fut convoquée pour le 15 novembre 1814. Un des censeurs, du nom de Martin, fit, dans son rapport, le procès impitoyable du statut de 1806, « ce régime, dit-il, qui rendait illusoire la représentation des propriétaires des capitaux de la Banque de France et nous mettait sous le joug d'un gouverneur, étranger par ses habitudes précédentes, aux connaissances nécessaires au succès de cette administration ». Le nouveau gouverneur Laffitte, lui, se contenta d'exposer les réformes projetées et l'assemblée, unanime, s'y rallia d'enthousiasme.

Le Conseil général n'eut plus, dès lors, qu'à adresser une pétition au roi pour « lui demander que la loi fût rendue » et, en effet, le 26 novembre, le projet de loi était déposé à la Chambre des Pairs, et le baron Louis, dans son discours de présentation, fit remarquer que les réformes se réduisaient à ceci : possibilité de réduction de 50 % du capital avec l'autorisation du ministre des Finances, suppression des comptoirs d'escompte dans un délai de deux ans, administration de la banque par un gouverneur, deux adjoints, quinze régents, surveillés par trois censeurs, respectivement nommés pour trois, cinq et six ans par l'assemblée générale sur une liste de six régents dressée par le Conseil général en ce qui concerne le gouverneur ; deux tiers des régents devant être « obligatoirement choisis parmi les banquiers, négociants, et manufacturiers ».

Quant au contrôle étatique, il est exercé d'abord du fait de la nomination des censeurs par le roi « sur une liste de présentation en nombre double de celui des censeurs à élire » ; ensuite — et c'est en quelque sorte, un contrôle exercé par délégation — ce sont les censeurs qui choisissent les membres du Comité d'escompte « sur une liste de présentation en nombre double dressée également par le Conseil général » ; encore par l'obligation de communication quotidienne de la situation comptable de la banque par le gouverneur au ministre des Finances ; enfin — et c'est là la nouveauté — par l'exercice du droit donné au ministre « d'inviter l'administration de la banque à restreindre ses escomptes, lorsqu'il jugera cette précaution nécessaire pour assurer le remboursement des billets ».

La Chambre des pairs élut le 1^{er} décembre 1814, dans son sein, une Commission dont Lecoulteux fut nommé rapporteur et qui conclut à l'adoption du projet. Le 17 décembre, la discussion en séance publique fut marquée

d'un excellent discours critique de Barbé-Marbois qui mettait la banque dans l'alternative suivante¹ : « Que la banque renonce au projet si elle veut se débarrasser des charges ; qu'elle renonce au privilège si elle veut être indépendante, ou à l'indépendance si elle veut conserver son privilège ». Le vote intervint le 19, mais la banque se vît retirer le droit de présenter au roi les candidats au poste de censeur ; elle en éprouva un vif ressentiment.

Le projet voté par les pairs devait être présenté à la Chambre des députés le 1^{er} mars 1815, dès l'ouverture de la session ordinaire, mais cette présentation fut indéfiniment ajournée, on ne sait pourquoi et au grand contentement de la banque, dont le Conseil général nomma en avril 1817 une nouvelle commission pour élaborer un nouveau projet. Le texte adopté le 15 novembre reproduit exactement celui rejeté par les pairs en 1814 et il fut présenté au ministre des Finances d'alors qui n'était plus le baron Louis, mais le comte Corvetto. Celui-ci déposa le nouveau projet sur le bureau de la Chambre des pairs en avril 1818 : le capital était réduit à 70 millions, les bénéfices mis en réserve devaient être répartis entre les propriétaires des 70.000 actions, le dividende statutaire restait fixé à 6 %, le surplus étant pour les quatre cinquièmes distribué, pour un cinquième seulement mis en réserve et encore uniquement jusqu'au moment où la réserve atteindrait le vingtième du nouveau capital.

Mais il y avait dans ce projet d'avril 1818 une contre-partie et quelle contre-partie ! gouverneur, sous-gouverneurs et censeurs étaient désignés par le roi, parmi les régents ; ceux-ci d'autre part n'étaient plus immédiatement rééligibles. La Commission de la Chambre des pairs rejeta, il est vrai, après audition d'une délégation du Conseil de régence, cette dernière interdiction ; le

1. Ramon, *op. cit.*, p. 128 et suiv.

projet fut adopté le 21 avril et déposé le même jour à la Chambre des députés, dont la commission, malgré de pressantes démarches du Conseil de régence se prononça également pour la nomination du gouverneur par le roi.

Le gouverneur de la banque, Laffitte, proposa alors très habilement à la Chambre un simple projet autorisant la répartition de la réserve, qui avait considérablement grossi, la proposition n'aboutit pas (mars 1819). Quelques mois plus tard, en septembre de la même année, le Conseil général élaborait un nouveau projet de réforme, qui donnait la nomination du gouverneur à l'assemblée générale des actionnaires. L'arrivée d'un nouveau ministre des Finances, Roy, très défavorable à l'administration de la banque, lui ôta ces derniers espoirs. Ainsi les Chambres avaient piétiné plus de cinq années sans parvenir à rien de positif ; la lenteur du travail parlementaire ne date pas d'hier !

Laffitte fut remplacé en avril 1820 au poste de gouverneur par le duc de Gaëte et celui-ci prononça en prenant séance pour la première fois un discours habile et conciliant : « Je mets au premier rang de mes devoirs, déclarait-il, d'une part de favoriser et de seconder l'influence nécessaire que le Conseil général tient de la loi, de faciliter l'exercice et d'assurer les effets de sa surveillance et de celle des divers Comités ; d'autre part de maintenir intacte l'indépendance de la banque dans la mesure commandée par l'intérêt du crédit, par conséquent par celui du Gouvernement lui-même, qui se confond plus que jamais dans l'intérêt général de la société », et, dès le 27 avril, il annonça à la réunion hebdomadaire du Conseil qu'il avait reçu du ministre l'assurance qu'une « loi autorisant la répartition de la réserve » serait bientôt déposée ; de fait, le 6 mai, le projet l'était sur le bureau de la Chambre des pairs, aux termes duquel les bénéfices mis en réserve de 1806 à 1819 devaient être répartis

entre les propriétaires des 67.900 actions en circulation¹. Ils atteignaient près de 14 millions de francs. Par contre, les bénéfices mis en réserve en exécution de la loi du 24 germinal an XI et qui atteignaient, eux, plus de sept millions et demi devaient continuer à demeurer provisoirement en réserve. Mollien — qui, lui aussi, avait trahi et était devenu pair — fut chargé de rapporter le projet qui fut voté par les pairs le 25 mai, déposé à la Chambre des députés le 2 juin, rapporté favorablement par Laffitte le 16 et finalement adopté le 3 juillet et promulgué le lendemain. C'est la loi du 4 juillet 1820.

À dire vrai, l'exposé des motifs ajoutait bien qu'il était dans les intentions du Gouvernement de proposer plus tard un projet de loi « qui réalise dans la législation de la banque, les modifications dont l'expérience a fait reconnaître la convenance et la nécessité ». Mais, quand, à l'Assemblée générale de 1821, un actionnaire demanda à celle-ci d'émettre un vœu en faveur de la réforme, il n'eut aucun succès. Les actionnaires avaient eu leur distribution, ils ne demandèrent pas leur reste ! Du reste, pendant toute la Restauration, on assiste à une hausse constante des actions de la banque² : dès 1817, elles dépassent le plus haut cours pratiqué sous l'Empire (1.430 fr. en 1807) pour se tenir aux environs de 2.000 fr. entre 1824 et 1830. Quant au dividende, son évolution est la suivante :

1818 : 99, 80

1819 : 66

1820 : 64, 50

1821 : 84

1822 : 73

1823 : 81, 50

1. Dès 1816, la Banque avait déjà racheté 22.000 actions à des prix avantageux. Le ministre des Finances lui interdit alors de continuer, avant le vote du projet de réforme.

2. Cf., Ramon, *op. cit.*, p. 159.

1824 : 92

1825 : 98

1826 : 91, 50

1827 : 74

1828 : 111

1829 : 64

Les événements de 1830 n'amènèrent pas de crise financière : au lieu de baisser, la bourse monta ; par contre il y eut une crise commerciale assez intense qui amena le Gouvernement à intervenir : une somme de trente millions fut mise à la disposition du commerce sous forme d'escompte et de prêts, et plusieurs banques furent créées en vue de faciliter le développement des affaires : magasins généraux, sous-comptoirs des entrepreneurs et Comptoir national d'escompte. Ce dernier établissement devait servir d'intermédiaire pour donner la troisième signature requise pour qu'un effet fut escomptable par la Banque de France. Il ne dura qu'un an, mais il avait montré la voie qu'on allait bientôt suivre.

Dès 1831, la banque obtint le dépôt à la Chambre d'un projet de loi autorisant une nouvelle répartition de la réserve constituée depuis 1820 et qui atteignait le chiffre coquet de 9.975.000 fr., soit près de 150 fr. par action. Le projet fut prestement discuté et voté par les deux Chambres avant le 1^{er} décembre de la même année, promulgué le 6.

Par ailleurs, c'est du traité du 30 janvier 1832 que date l'ouverture d'un compte courant d'avances au Trésor à 4%.

Mais la Monarchie de Juillet fut, on le sait, une période de grand essor et de prospérité économique et dès 1813, le Conseil général de la Banque de France comprit la nécessité d'obtenir un élargissement des opérations statutaires « qui sont tellement circonscrites qu'elle ne peut pas se livrer à des opérations qui suppléeraient au

besoin à l'insuffisance des escomptes ». C'est l'idée qui présida au dépôt du projet qui aboutit à la loi du 17 mai 1834 qu'il nous faut maintenant étudier dans un paragraphe II d'où :

§ II. — *La loi du 17 mai 1834*

La banque visait, depuis longtemps, à obtenir le droit de faire des avances sur rentes et d'une façon plus générale des avances sur titres. Le projet de loi déposé à sa demande le 10 février 1834, allait enfin lui donner satisfaction. Sa discussion à la Chambre les 11 et 12 avril fut marquée d'une discussion très vive et qui finit de justesse (à quatre voix de majorité) à l'avantage du Gouvernement, à propos d'un amendement « Ganneron » qui prétendait autoriser la banque à escompter des effets à six mois d'échéance, à l'intérêt de 5% et avec deux signatures seulement. Le projet fut soutenu devant la Chambre des pairs par un de ses membres, qui venait d'être nommé gouverneur de la banque, le comte d'Argout, qui eut en particulier à répondre à un discours violemment critique de Barbé-Marbois qui regrettait que la concession nouvelle accordée à la banque le fût gratuitement et se promit bien de revenir sur la question au moment du renouvellement du privilège, dont la date approchait ; le projet voté devint la loi du 17 mai 1834.

Celle-ci (art. 4) autorise la Banque de France à faire des avances sur tous les effets publics français. Rappelons que l'article 16 des statuts de 1808 autorisait seulement cette pratique pour les effets à échéance déterminée. Et l'ordonnance royale du 15 juin de la même année précise que c'est le Conseil général de la Banque qui fixe chaque semaine « la quotité susceptible d'être employée à des avances sur effets publics, sans que le

prêt consenti sur un effet pût, en aucun cas, excéder les quatre cinquièmes du cours au comptant enregistré la veille ».

Les résultats pratiques furent loin d'être négligeables, puisque le portefeuille des avances sur titres passe de sept à vingt millions entre 1830 et 1840.

Ajoutons que, par ailleurs, les trois banques départementales créées en 1817-18 à Rouen, Nantes et Bordeaux ayant répondu à des besoins réels, le Gouvernement de Juillet fut amené à en créer d'autres à Lyon et à Marseille (1835), à Reims, Saint-Etienne et Lille (1836); dans cette dernière ville, le nouvel établissement prit le nom de banque départementale; pour Reims et Saint-Etienne, au contraire, le Conseil général de la banque fit ressusciter, en quelque sorte, le nom de « comptoir » et une ordonnance du 6 mai 1836 rappelle leur règlement : fixation du taux d'escompte par le Conseil général, autorisation des avances sur effets publics; obligation pour les directeurs de justifier de la propriété de vingt actions de la Banque de France, pour les administrateurs et censeurs, dix seulement. De nouveaux comptoirs furent fondés à Saint-Quentin (1837) et Montpellier (1838), de nouvelles banques départementales au Havre (1837), à Toulouse et à Orléans (1838). En 1840, c'est le tour de Grenoble et d'Angoulême.

Ainsi le développement dans le temps s'accompagne d'une extension dans l'espace de la sphère d'activité de la banque, mais depuis 1838, le Conseil général est préoccupé d'un autre problème : aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 22 avril 1806, le privilège de la banque s'étend jusqu'au 24 septembre 1843; le Conseil général prie le gouverneur d'engager des pourparlers avec le Gouvernement pour obtenir une prorogation du privilège pour quarante années nouvelles. Et ce sont ces pourparlers et leur aboutissant que nous allons maintenant étudier dans le :

§ III. — *Le renouvellement du privilège en 1840 :
la loi du 30 juin 1840*

Les pourparlers entre la banque et le ministère des Finances se révélèrent dès l'abord favorables car la Banque ne demandait rien d'autre que le renouvellement du privilège aux mêmes conditions et, si possible pour quarante années. Le ministère, lui, proposait seulement quelques modifications fiscales (à propos du droit de timbre) et la réduction à vingt-cinq années de la durée de renouvellement du privilège.

Par ailleurs, l'opinion publique, elle aussi, était favorable ; les vœux des Chambres de commerce des villes de province où des comptoirs avaient été établis, sont là pour le prouver.

Et, le 25 janvier 1840, le ministre des Finances déposa sur le bureau de la Chambre des députés un projet en trois articles, aux termes duquel :

1° Le privilège conféré à la banque par les lois antérieures est prorogé jusqu'au 31 décembre 1867.

2° Les modifications au décret de 1808 que l'établissement de nouveaux comptoirs dans les départements rendaient nécessaires, peuvent être autorisées par des ordonnances royales rendues dans la forme des règlements d'administration publique, sur la proposition du Conseil général de la banque.

3° Les droits de timbre à la charge de la banque seront perçus sur la moyenne des billets au porteur ou à ordre qu'elle aura « tenus en circulation » pendant le cours de l'année.

Le rapporteur, au nom de la Commission, à la Chambre des députés fut Dufaure. C'est une honnête et classique dissertation sur la théorie de la banque d'émission : le rapport se prononça en particulier, contre une prolongation des échéances et pour le maintien de la condition

statutaire des trois signatures, « sous réserve de la possibilité du remplacement de la troisième par les effets admis à cette fin » à l'exclusion, est-il précisé, « des actions industrielles cotées à la Bourse de Paris ». Le rapporteur insiste sur l'obligation d'une autorisation légale, soit pour modifier le capital de la Banque de France, soit pour changer le statut des banques départementales. Enfin Dufaure n'accepte la prolongation du privilège jusqu'en 1867 qu'« à condition de réserver au Parlement le droit d'en abréger la durée ; toutefois ce droit ne pourra s'exercer que pendant les deux années 1854-55 ».

La discussion en séance est bien plus intéressante encore. Nous sommes aux plus beaux temps de l'éloquence parlementaire et certains orateurs firent preuve d'une grande perspicacité : c'est ainsi qu'un certain Lanjuinais critiqua vivement la non-limitation de la circulation de la banque ; Garnier-Pagès proposa une augmentation du capital, se montra partisan de la prolongation des échéances, de l'escompte du papier à deux signatures et surtout de la possibilité de remplacer la troisième signature par le dépôt de valeurs industrielles ou commerciales.

Fould fut catégorique et il fit très justement remarquer que « du moment que vous obligerez la banque à vous donner une partie de ses bénéfices, si elle en fait, il faut que vous veniez combler ses pertes, si elle en fait. C'est une obligation de garantie que le Gouvernement contracte et je ne crois pas, ajouta-t-il, qu'il convienne à l'Etat de garantir la banque, quelque solvable qu'elle soit ». Mais le plus intéressant de tous les discours fut celui que Thiers prononça le 20 mai. L'orateur expliqua d'abord les raisons du maintien de la condition des trois signatures, et il s'exprima ainsi : « En exigeant la troisième signature, c'est-à-dire en reconnaissant l'existence d'in-

termédiaires qu'elle n'a pas créés, mais qui existent inévitablement, la banque s'est conformée à la nature des choses et en cela elle a bien fait car quand on veut faire des lois contre la nature des choses, la nature des choses se révolte contre les lois, tandis que lorsqu'on s'adapte à la nature des choses, on dure ». Thiers montre ensuite la nécessité de maintenir la règle de l'échéance de trois mois au maximum : « En voulant prolonger le terme de l'escompte et en voulant que la banque escompte à quatre mois au lieu de trois, vous affaiblissez les habitudes commerciales et, de plus, vous diminuez la puissance de réalisation de la banque ».

Et Thiers de conclure son discours en montrant les dangers en cas de crise d'une « banque nationale qui ferait tous les services du Gouvernement » et en se prononçant pour la création simultanée en province de comptoirs et de banques indépendantes.

L'ensemble du projet, adopté à la Chambre des députés, ce même 21 mai 1840 par 252 voix contre 58, fut déposé le 27 du même mois sur le bureau de la Chambre des pairs, rapporté favorablement le 22 juin et voté le 26. Promulgué quatre jours plus tard, il constitue la loi du 30 juin 1840, aux termes de laquelle le privilège (art. 1^{er}) est prorogé jusqu'au 31 décembre 1867 ; néanmoins, il peut prendre fin le 31 décembre 1855 s'il en est ainsi ordonné par une loi votée dans l'une des deux sessions précédant cette époque.

Le capital (art. 2) ne peut être augmenté ni diminué que par une loi spéciale. La loi le reconnaît réduit à 67.900.000 fr.

Les articles 3 et 4 reconnaissent le droit pour la Banque d'accepter les effets publics français en garantie d'avances et l'escompte quotidien.

Enfin l'article 5 oblige le ministre des Finances à publier tous les trois mois un état de la situation moyenne

de la banque pendant le trimestre écoulé ; tous les six mois le résultat des opérations du semestre et le règlement du dividende.

Cette dernière disposition fut l'objet d'une discussion très vive, qui étonne aujourd'hui. Pendant plusieurs heures, le Parlement agita la question de savoir s'il était prudent que la banque publiât le bilan. Certains députés prétendaient qu'une telle publication était dangereuse alors qu'elle est la meilleure garantie de bonne marche d'un établissement, comme l'Institut d'émission ; c'est un excellent moyen de documentation pour les hommes d'affaires ; la publication trimestrielle était insuffisante.

Les articles 6, 7 et 8 de la loi du 30 juin 1840 concernent les banques départementales et les comptoirs de la Banque de France. Aucune des premières ne peut être établie qu'en vertu d'une loi, également nécessaire pour proroger le privilège ou modifier les statuts de celles existantes ; au contraire, une simple ordonnance royale rendue sur la proposition du Conseil général de la Banque de France, dans la forme des règlements d'administration publique suffit pour la création ou la suppression des comptoirs, ou la modification de leur règlement. Ainsi la loi de 1840 favorise les comptoirs au détriment des banques départementales.

Enfin l'article 9 de la loi du 30 juin 1840 (réclamée par le ministre des Finances) stipule que les droits de timbre à la charge de la banque seront perçus sur la moyenne des billets au porteur ou à ordre qu'elle aura « tenus en circulation » pendant le cours de l'année. Depuis 1817 la banque avait profité d'un régime d'abonnement annuel qui était devenu désastreux pour le Trésor, vu le développement de la matière imposable.

Ainsi débute en 1840 une nouvelle période de l'histoire de la Banque de France, il nous faut l'étudier dans notre :

SOUS-SECTION III

1840-1857

Le Conseil général de la Banque de France se préoccupa immédiatement de l'organisation des comptoirs. Pour cela un Comité spécial et permanent dit Comité des comptoirs, fut créé et élaborà les nouvelles règles applicables à ces établissements. L'ordonnance royale du 25 mars 1841, précise que le capital de chaque comptoir est fixé par le Conseil général de la banque ; quant aux opérations, elles sont les mêmes que celles de la banque.

Quinze comptoirs furent établis de 1841 à 1848 et d'autre part la Banque de France manœuvra de telle sorte que l'on ne créa plus de banques départementales en dehors d'elle.

Par ailleurs, après « la crise des subsistances » de 1846, la banque obtint le dépôt d'un projet de loi l'autorisant à émettre des coupures de 250 francs ; la discussion à la Chambre du 14 au 17 avril 1847 fut marquée d'un curieux discours de M. de Morny qui expliqua que « les individus seraient d'autant moins sujets à la panique qu'ils seraient familiarisés avec le billet de banque » et que « les petites coupures épuiseràient moins rapidement l'encaisse en cas de panique ». Le projet fut adopté par les deux assemblées et la loi promulguée le 10 juin 1847 ; le Conseil général de la banque ordonna aussitôt la fabrication de 125.000 billets de 200 francs ; en janvier 1848 leur émission atteignait déjà plus de 8 millions et demi de francs. Ajoutons enfin qu'en octobre de cette même année 1847, la question se posa au Conseil général de savoir si la banque avait le droit, comme le lui demandait le Gouvernement, de racheter des rentes. En fait la banque participa à la souscription du nouvel emprunt.

Et c'est 1848 : les événements de 1848 eurent une réper-

cussion considérable sur les banques et sur la Banque de France en particulier. Beaucoup de maisons de crédit durent suspendre leurs opérations, le ministre des Finances accepta la prorogation des échéances, mais le 7 mars il y eut une panique à la bourse et le bruit courut que la Banque de France allait fermer ses guichets, les demandes de remboursement affluèrent, la hausse du taux de l'escompte n'y fit rien ; c'est une phase mouvementée de l'histoire de notre Institut d'émission qu'il nous faut étudier, c'est ce que nous ferons dans notre :

§ I. — *Les décrets de 1848*

Dès le 25 février, la Banque de France avait préconisé la constitution de comptoirs d'escompte ; celle-ci est autorisée par les décrets des 7 et 8 mars 1848 qui prévoient la création d'un Comptoir national d'escompte « dans toutes les villes industrielles et commerçantes ». Le capital devait être fourni 1/3 par des souscriptions particulières, 1/3 par les villes, 1/3 par l'Etat, mais la banque coopérera à leur fondation d'abord par souscription à leur organisation ensuite par l'admission à l'escompte de leur papier.

Cependant au début de mars 1848, la panique s'accroît, l'encaisse de la Banque de France s'épuise et le 15 mars, le ministre des Finances signe, sur demande du Conseil général, un décret établissant le cours forcé des billets de la banque, celle-ci étant dispensée de l'obligation de remboursement en espèces. Le même décret fixe à 350 millions le chiffre maximum de la circulation fiduciaire, enfin la Banque de France est tenue de publier tous les jours sa situation dans *Le Moniteur*, c'est là l'origine de la publication du bilan hebdomadaire.

Le décret s'appliquait naturellement à tous les comptoirs de la banque et quelques jours plus tard, les mêmes

mesures étaient étendues aux neuf banques départementales dont le maximum d'émission était fixé à 102 millions.

La question de l'unité de banque se trouvait de nouveau posée. A dire vrai, dès 1844, le Conseil général de la Banque de France s'était prononcé contre l'extension des banques départementales et, deux ans après, en 1846, la discussion avait repris à propos du renouvellement du privilège de la Banque de Bordeaux ; le ministre des Finances avait communiqué le projet des nouveaux statuts à la Banque de France et Pillet-Will fit sur ce dernier un rapport au Conseil général, rapport dans lequel, s'appuyant sur le précédent de la Banque d'Angleterre, il concluait en demandant la suppression de la Banque départementale de Bordeaux et le rachat de ses actions par la Banque de France qui procéderait à une augmentation de capital et établirait un comptoir dans la grande cité commerçante du Sud-Ouest. Le Conseil général de la Banque de France approuva ce rapport qui fut transmis au Comité des comptoirs — dont nous avons déjà parlé — et ce dernier chargea M. Lefebvre de faire à son tour un rapport sur la question. Ce dernier est fort intéressant, du point de vue qui nous occupe, car il montre que son auteur a très bien saisi les inconvénients du système existant qui consistait à faire coexister banques départementales et comptoirs de la banque. Le rapporteur rappelle que Napoléon I^{er}, en créant la Banque de France, avait pour but, sinon immédiat, du moins final, d'en faire « une institution nationale ». Le nom de « Banque de France », substitué à celui de « Banque de Paris » est caractéristique à ce point de vue. L'article 31 de la loi du 24 germinal an XI vient confirmer cette manière de voir, puisque ledit article pose le principe de l'autorisation gouvernementale pour la fondation d'une banque dans les départements.

Enfin l'article 10 du décret du 16 janvier 1808, confirmé par la loi du 30 juin 1840 distingue entre comptoirs et banques départementales : le statut des premiers est le fait d'une ordonnance royale ; celui des secondes, le fait d'une loi.

Le rapport Lefebvre, concluant à l'institution d'une banque unique, fut adopté par le Conseil général qui demanda au ministre le dépôt d'un projet de loi portant le capital de la banque à 90 millions et autorisant l'échange des actions de la Banque de France contre celles de la Banque de Bordeaux. Le ministre était, hélas ! partisan du maintien des banques départementales et il demanda aux directeurs de ces dernières de lui envoyer leurs avis et objections contre le principe de la fusion. Quant au dépôt du projet sur la Banque de Bordeaux, il fut ajourné.

La question revînt sur le tapis... parlementaire, incidemment à propos d'un rapport fait à la Chambre sur la question qui paraissait alors si importante, des petites coupures. Un certain Benoist préconisait dans ce rapport l'absorption des banques départementales par la Banque de France et l'extension des comptoirs. Il fut violemment pris à partie par un dénommé Grandin qui l'accusa de vouloir¹ : « l'absorption de la bourgeoisie financière au profit de l'aristocratie financière et au détriment de la démocratie commerciale ».

Enfin le projet de loi sur la Banque de Bordeaux fut déposé sur le bureau de la Chambre et, en commission un député, M. d'Eichthal² défendit le principe de l'unité de la banque en montrant lumineusement les avantages de l'accroissement de puissance de la Banque de France = banque unique « qui pourrait, disait-il, prévoir les crises, en prévenir à temps le commerce, modérer ses entraînements et contenir ses écarts ». Vues singulière-

1. Ramon, *op. cit.*, p. 226.

2. Père de l'ancien directeur de l'Ecole libre des Sciences politiques.

ment modernes que celles de ce député éminent de 1848 à vrai dire tout imprégné des idées et des espoirs saint-simoniens !

Le Rapporteur Clapier était beaucoup moins optimiste, il craignait que certains comptoirs ne pussent faire face à des demandes de remboursement précipitées et niait la possibilité d'une influence quelconque de la banque centrale sur l'évolution du commerce d'un pays ; enfin il mentionnait l'extraordinaire puissance, qui pouvait devenir dangereuse, qu'acquerrait alors la Banque de France.

La discussion en séance commença le 21 février 1848 et ce premier jour fut marqué d'un curieux discours d'un certain Ducos qui envisagea lui aussi l'aspect politique du problème et conclut par cette belle envolée oratoire qui n'aurait pas déparé à une séance parlementaire de juillet dernier : « Si j'avais l'honneur de concourir d'une manière quelconque à la direction des finances de mon pays, je ne souffrirai jamais ni en face, ni à côté de moi une institution qui pourrait, un jour donné, devenir plus puissante que moi-même ».

La discussion n'alla pas plus loin ; le 23 février, c'était la Révolution et pendant les tragiques journées de celle-ci, la situation des banques départementales ne fit qu'empirer, si bien que le ministre des Finances dût décréter, pour elles aussi, nous l'avons vu, le cours forcé. Dès lors, le ministre, malgré toutes ses répugnances, dut se mettre en rapport avec le gouverneur et le Conseil général de la Banque de France. Celui-ci se déclara prêt à échanger les actions des banques départementales contre celles de la Banque de France, et à maintenir provisoirement l'organisation et l'administration des banques départementales en l'état. Le 24 avril, les représentants des neuf banques départementales étaient convoqués à Paris et le même jour agissant en qualité de mandataires, ils signaient

avec le gouverneur de la Banque de France un accord qui allait permettre la fusion.

Et le 27 avril, des décrets furent rendus portant réunion à la Banque de France des Banques de Rouen, Lyon, Le Havre, Lille, Toulouse, Orléans et Marseille ; le 2 mai, c'était le tour de celles de Bordeaux et de Nantes.

Aux termes de ces décrets, les banques départementales continuent à fonctionner comme comptoirs de la Banque de France ; leurs actions sont annulées et échangées contre des actions de la Banque de France, valeur nominale contre valeur nominale. Le capital de la banque se trouve ainsi porté à 91.250.000 francs. La Banque de France hérite de leur actif comme de leur passif. Ainsi la banque avait enfin atteint le but de ses régents, elle était devenue « la banque unique » de France !

En juin 48, la banque dut consentir au Trésor un prêt garanti de 150 millions et elle ouvrit pour la circonstance un nouveau « compte général d'avances au Trésor » à 4%, remplaçant le compte courant qui fonctionnait depuis 1832.

En novembre 1849, un projet de loi étendant la limite d'émission à 525 millions fut déposé et voté le 22 décembre. Delessert avait même proposé par voie d'amendement la suppression du cours forcé. Le gouverneur s'y opposa tant que le Trésor resterait débiteur envers la banque de sommes aussi considérables.

Dès le mois d'août 1849, le billet était revenu au pair et en novembre l'encaisse égalait, de nouveau, le chiffre des émissions. La confirmation de cet état de fait fut l'abolition, tant réclamée, du cours forcé par la loi du 6 août 1850 « conformément à la demande présentée par le Conseil général ». La même loi supprimait la limite d'émission introduite par le décret du 15 mars 1848 proclamant le cours forcé !

L'année 1851 allait s'achever dans le calme, lors-

qu'éclata le Coup d'Etat. On a accusé, à diverses reprises, la Banque de France de l'avoir favorisé ; en particulier en 1897 à la Chambre lors de la discussion sur le renouvellement du privilège, un député, dont le nom est du reste tombé dans l'oubli, s'écria : « Quand vous venez nous parler des cent ans du passé glorieux de la Banque de France, j'entends deux voix qui sortent du tombeau : la voix de Victor Hugo qui accuse la complicité de la banque dans le crime du 2 décembre ; la voix de Gambetta qui accuse la trahison de la banque devant l'étranger ». La vérité, aussi bien en 1851 qu'en 1871, est toute différente ; elle se borne à ceci : le Conseil général, le 1^{er} décembre 1851, autorisa le gouverneur à verser 25 millions au Trésor, en exécution du traité de 1848, mais cette somme, fut-il précisé, « ne sera exigible que jusqu'à la fin du mois de décembre prochain » et c'est seulement, trois jours après le Coup d'Etat, le 5 décembre, qu'un décret autorisa le transfert d'une partie des 25 millions ; le 8 décembre, le compte courant n'était débité que de 12 millions. Il n'y a rien là que de parfaitement régulier !

Mais la théorie de la complicité s'appuie sur un autre fait : quelques jours à peine après le Coup d'Etat, la Banque de France obtenait la promulgation d'un décret-loi particulièrement avantageux ; mais on peut, nous le croyons, expliquer ce fait par d'autres raisons et c'est ce que nous allons tenter de faire dans notre :

§ II. — *Le décret-loi du 3 mars 1852 et le privilège*

Le décret-loi aménage d'abord les délais de remboursement du prêt de 75 millions consenti au Trésor en 1848, délais particulièrement avantageux pour le Trésor et c'est cela, à notre avis, qui explique la contre-partie importante que reçut la banque : elle est double ; d'une part, la banque obtint l'abrogation de l'article de la loi

du 30 juin 1840 qui prévoyait la possibilité d'un renouvellement du privilège en 1854-55 ; d'autre part, ce même décret-loi du 3 mars 1852 augmente le nombre des valeurs sur lesquelles la banque est autorisée à faire des avances et comprend parmi ces valeurs les « actions et obligations de chemin de fer français ».

Enfin la publication de la situation comptable de la banque n'aura plus lieu hebdomadairement, mais trimestriellement seulement ; on craignait les commentaires de presse ; cependant dès le 15 mars, on en revînt à un moyen terme : la publication mensuelle dans *Le Moniteur*.

Le 28 mars 1852, un autre décret assimilait les obligations de la Ville de Paris aux effets publics français en ce qui concerne les avances garanties.

La banque, dont la puissance est incontestablement augmentée, va pouvoir entreprendre une politique d'extension dans l'espace en créant de nombreux comptoirs, mais en 1855-56, elle subit une crise provoquée par la guerre de Crimée et une mauvaise récolte ; elle doit élever le taux de l'escompte à 6 %, mesure classique pour adapter la circulation aux circonstances, à la conjoncture économique ; l'encaisse diminue néanmoins ; et fin septembre, le gouverneur demande au ministre des Finances l'établissement du cours forcé ; l'Empereur présida à Saint-Cloud un Conseil restreint qui refusa d'accorder la mesure demandée ; le Conseil général se résigna alors à faire une politique de déflation généralisée, ce qui n'alla pas sans difficultés pour l'industrie et le commerce, mais la politique donna ses fruits et le comte de Germiny qui venait de remplacer le comte d'Argout à la place de gouverneur put enfin obtenir du Conseil général une réduction du taux de l'escompte à 5,5 % en juillet ; hélas en octobre ce dernier doit être remonté à 6,5 %, puis à 7,5 ; la crise continue en novembre-décembre ; la Banque de France, imitant sa voisine d'Angleterre, adopte le

principe des escomptes gradués suivant la longueur des échéances, mais on peut se demander si cette pratique pour la Banque de France est légale, vu que la loi du 3 septembre 1807 fixait le taux de l'intérêt *au maximum* à 6 % en matière commerciale. La banque pouvait-elle demander un taux de 6,5 ou 7 ? C'était une question à régler, elle le fut par la loi du 9 juin 1857 qui prorogea le privilège de la banque dans des conditions qu'il nous faut maintenant étudier, d'où :

SOUS-SECTION IV 1857-1897

§ I. — *Le renouvellement du privilège par la loi du 9 juin 1857*

On sait que la loi du 30 juin 1840, modifiée par l'article 3 du décret-loi du 3 mars 1852 avait prorogé le privilège de la Banque de France jusqu'au 31 décembre 1867. Mais la banque ayant été très attaquée lors de la crise de 1855-57, le Conseil général chargea le gouverneur d'entretenir le ministre de l'éventualité d'un renouvellement anticipé, malgré les dispositions du décret-loi du 3 mars 1852. Le ministre répondit favorablement car il voulait en profiter pour donner cours légal aux billets de la Banque de France ; une Commission fut nommée, qui préconisa le statu-quo. Le ministre s'inclina et promit de démontrer à l'Empereur les inconvénients d'une augmentation du capital, que réclamait l'opinion publique et la presse. Celle-ci fut plus forte et en avril 1857 l'accord se fit.

Le projet fut discuté au Conseil d'Etat les 6, 7, 8 mai. Un conseiller d'Etat proposa, croyant à tort imiter l'exemple de la Banque d'Angleterre depuis l'Act de 1844, de diviser la banque en deux départements : celui du

papier de commerce et celui des valeurs de bourse, pour permettre à la banque l'opération du report qui se développait alors beaucoup en fonction de la multiplication des valeurs mobilières ; il demanda également sans succès la révision du privilège tous les quinze ans.

Le projet fut déposé sur le bureau du Corps Législatif le 9 mai 1857. Il prorogeait le privilège de la banque jusqu'au 31 décembre 1897 et prévoyait le doublement du capital, porté à 182.500.000 francs par l'émission de 91.250 actions offertes exclusivement aux anciens actionnaires au prix de 1.100 francs, c'est-à-dire avec une prime de 100 francs qui allait concourir à l'augmentation du fonds de réserve.

L'Etat se réservait de son côté les avantages suivants :

1^o Versement d'une somme de 100 millions en échange de laquelle il remettrait à la banque des rentes 3% calculées sur le cours de 75 francs, alors que le cours en bourse ne dépassait pas 71. C'était un emprunt commode et à des conditions plus avantageuses que celles du marché.

2^o L'Etat se réservait d'exiger, à partir de 1867, la création de « succursales » — on ne parle plus de comptoirs — dans les départements qui n'en possédaient pas encore.

3^o Le taux d'escompte consenti au Trésor est réduit à 3%.

Le projet contenait encore deux dispositions intéressantes : d'une part la faculté accordée à la banque de faire des avances sur effets publics français, sur actions et obligations des chemins de fer français, sur obligations de la Ville de Paris est étendue aux obligations émises par le Crédit Foncier.

D'autre part, et surtout, la Banque de France, peut, si les circonstances l'exigent, élever au-dessus de 6% le taux de l'escompte et le projet stipulait, à la demande

même de la banque, que le bénéfice résultant de l'élévation du taux de l'escompte et de l'intérêt des avances, serait déduit des sommes à répartir entre les actionnaires et ajouté au fonds social. Cette disposition avait pour but d'écarter le reproche que l'on pourrait adresser à la banque d'augmenter son escompte en vue d'accroître son bénéfice. Le projet fut discuté et adopté sans modification au Corps Législatif le 28 mai, le 30 par le Conseil général de la banque et le 8 juin par le Sénat ; il est ainsi devenu la loi du 9 juin 1857. La banque tranquille pour quarante ans en principe, va pouvoir se livrer à la grande tâche économique qui l'attend : de 1858 à 1861, elle va procéder à de grandes opérations d'émission d'obligations pour le compte des compagnies de chemin de fer, auxquelles elle fera également des avances. Elle subit sans doute le contre-coup des crises de 1861-63, mais l'année 1864 fut particulièrement prospère. Un événement imprévisible allait venir troubler la vie de notre Institut d'émission : l'affaire de la Banque de Savoie que nous allons brièvement étudier, du point de vue qui nous occupe, dans le :

§ II. — *L'enquête de 1865*
à la suite de l'affaire de la Banque de Savoie

La Convention du 23 août 1860 entre la France et la Sardaigne sur l'annexion de la Savoie prévoyait que « la banque établie à Annecy continuera à jouir dans la Savoie des droits et privilèges qui lui ont été concédés, à condition de satisfaire à toutes les obligations qui lui ont été imposées ». La question se posait néanmoins de savoir s'il n'y avait pas là une atteinte au privilège, au monopole d'émission dont jouissait la Banque de France depuis 1848. Le Conseil général de cette dernière fut consulté et le gouverneur répondit au ministre des

Finances que « la Banque de Savoie devient ce que les banques départementales étaient à la Banque de France avant leur fusion. Elle peut continuer ses opérations, nous ne pensons pas qu'il y ait de décision exceptionnelle à prendre à cet égard. La banque ne peut la considérer que comme un établissement voisin, comme la Banque de l'Algérie, par exemple, et entretenir avec elle des rapports de bon voisinage ». Mais en novembre de la même année, la Banque de Savoie remet au ministre un mémoire réclamant la fusion des deux établissements et l'échange des actions au pair, alors que l'action Banque de France dépassait de près de 2.000 francs à la cote celle de la Banque de Savoie. Une enquête fut décidée, ses conclusions furent défavorables à la fusion, mais le Conseil général de la Banque de France proposa d'indemniser la Banque de Savoie si elle renonçait à son droit d'émission. La Banque de Savoie répliqua en demandant en particulier le droit d'établir de nouvelles succursales à Lyon et à Paris. Une Commission de conciliation fut nommée en juillet 1861 ; présidée par Vuitry, président de la section des finances au Conseil d'Etat, elle conclut que la Banque de Savoie n'avait droit à aucune indemnité, car elle ne jouissait d'aucun monopole, rejeta la solution de la fusion et fixa à 1.200.000 l'indemnité de rachat de son privilège. Les dirigeants de la Banque de Savoie mécontents, émirent la prétention d'émettre des billets même dans les villes où la Banque de France possédait déjà des succursales. Le gouverneur de la Banque de France protesta auprès du ministre qui s'opposa à la prétention des dirigeants savoyards.

En réalité, il n'y avait là qu'un épisode de la lutte entre les Pereire — qui avaient traité avec la Banque de Savoie — et la Banque de France. Celle-ci en sortit vainqueur : en mars 1864, le président du Conseil d'administration de la Banque de Savoie fait savoir qu'il est

disposé à signer un accord avec la Banque de France. Un traité, daté du 19 novembre 1864, scella l'accord définitif des deux établissements et fixa à 4 millions le prix de l'indemnité du rachat. Mais les attaques des Pereire contre la Banque de France avaient porté leurs fruits et l'Empereur Napoléon III eut connaissance, semble-t-il, d'une brochure que les Pereire publièrent au cours de cette même année 1864, brochure intitulée : *La Banque de France et l'organisation du crédit*, dans laquelle ils critiquèrent très vivement la politique de la banque, en particulier les hausses de l'escompte trop rapides et trop nombreuses. L'Empereur chargea « le Conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie » de procéder à une large enquête sur la circulation monétaire et fiduciaire, enquête publiée en trois volumes, où toutes les notabilités politiques, bancaires et financières de l'époque sont venues témoigner. Cette enquête nous intéresse car certaines dépositions traduisent les ressentiments et les critiques adressées à l'organisation de notre Institut d'émission. C'est ainsi que, si certains préconisaient la limitation des opérations de la banque à l'émission et à l'escompte, donc l'interdiction des avances sur titres, d'autres prônaient une limitation de l'escompte au taux maximum de 4 % (montrant par là qu'ils n'avaient rien compris au mécanisme du crédit) ou même l'affectation d'une partie des bénéfices de la banque à l'amortissement de la dette publique.

Emile Pereire déposa lui aussi et naturellement en profita pour prononcer un véritable réquisitoire contre la banque : il réclama la possibilité de faire varier le capital ; lui aussi prônait l'établissement d'un taux maximum de l'escompte, le développement des avances sur titres, en particulier sur les fonds publics, enfin et surtout l'établissement d'un taux de faveur pour les grands éta-

blissements de crédit. C'était évidemment très habile de la part du fondateur du Crédit mobilier !

La Banque de France fit entendre sa réponse par la voix de son gouverneur Rouland et ses paroles valent d'être citées, elles auraient singulièrement pu éclairer le législateur de 1936 : « On s'efforce, s'écria Rouland, de faire croire communément que la Banque de France est absolument libre de ses actes, alors que son fonctionnement résulte de la loi ; que, si elle a tort de faire telle ou telle opération, c'est que la loi lui en impose le devoir ; que si elle a tort de faire telle ou telle chose, c'est parce que la loi ne lui permet pas de ne pas le faire ».

Quant au représentant du Conseil général, il montra lumineusement l'impossibilité de fixer un maximum au taux de l'escompte, car, dit-il, « le taux de l'intérêt est comme un flotteur qui doit rester toujours au niveau de l'eau » ; et dans le rapport final de M. de Lavenay, on lit seulement, en ce qui concerne la réforme du statut, que « le Conseil supérieur de commerce émet le vœu que cinq membres du Conseil de régence de la banque soient pris parmi les commerçants proprement dits ».

Ainsi les attaques injustes contre l'Institut d'émission et sa politique se terminaient à la grande confusion de ses adversaires. La Banque de France allait pouvoir continuer sa belle œuvre de développement économique du pays, elle savait du reste « aller de l'avant » quand il le fallait ; le décret du 13 janvier 1869 dont nous allons maintenant dire quelques mots en est une preuve caractéristique.

§ III. — *Le décret du 13 janvier 1869*

Aux termes de ce dernier, la banque pouvait accepter tous les titres admis en garantie d'avances en remplacement de la troisième signature, par extension de l'arti-

cle 12 des statuts et de l'article 3 de la loi du 30 juin 1840.

D'autre part, le Conseil général obtint l'autorisation de faire des avances sur les obligations de la Société Algérienne, ainsi assimilées — et à juste titre — aux effets publics à échéance déterminée.

L'année 1869 fut particulièrement prospère ; hélas, les événements de 1870 allaient changer la face des choses, mais aussi montrer quelle était la force de la banque. Ce sont eux qu'il nous faut maintenant étudier dans un :

§ IV. — *La Banque de France et la guerre de 1870-71.*

La Commune

De même qu'en 1848, le Gouvernement, ayant besoin de l'aide de la banque, proclama le cours forcé, et fixa à 1.800 millions la circulation maxima des billets. Les deux mesures intervinrent le 12 août, en même temps que le vote d'une loi qui prorogea les délais dans lesquels doivent être faits les protêts, devant l'impossibilité de poursuivre le recouvrement des effets de commerce dans les territoires envahis. Deux jours plus tard, le 14 août, une nouvelle loi élevait le maximum des émissions à 2.400.000.000 francs. En même temps la banque prêtait 50 millions au Trésor, en avançait 40 à la Caisse des Dépôts en faveur des Caisses d'Epargne qui subissaient, elles aussi, le « run » classique ; enfin, du 30 juillet au 22 décembre elle ouvrit pour près de 150 millions de crédits extraordinaires au Crédit foncier et à diverses banques. Les titres déposés furent transportés à Tours où siégea une délégation de la banque, celle-ci se trouva bientôt en conflit avec le Conseil des finances également institué à Tours et qui réclamait un nouveau prêt de 100 millions ; l'ère des réquisitions commence ; les 100 millions sont épuisés dès décembre et le 18, un décret ordonne une nouvelle avance de 100 millions. Le 23,

Gambetta envoie de Lyon sa fameuse dépêche : « Nous déposséderons, s'il le faut, la Banque de France... je ne peux pas admettre qu'on nous refuse les moyens de sauver le pays ». Le sous-gouverneur Cuvier est, sur sa demande, mis en congé. Le 10 janvier, le Gouvernement de Paris demande une nouvelle avance, le 18 la banque consciente de son devoir national propose d'elle-même une réduction du taux de l'intérêt alors fixé à 6 % pour les avances au Trésor. La direction du mouvement des fonds répliqua que « plus la banque tend par la force des choses à prendre le caractère d'une banque d'Etat, plus il importe de réagir contre cette tendance, de sauver les apparences et de conserver à la banque les dehors de l'économie et de l'indépendance. Or, sortir des conditions de droit commun en stipulant en faveur du Trésor emprunteur des conditions d'intérêt arbitrairement réduit, c'est de la part de l'Etat faire acte sensible de pression sur la gestion de la banque ». Voilà la meilleure réponse à faire à ceux qui osèrent discuter et mettre en doute le patriotisme des dirigeants de notre Institut d'émission en 1870-71.

Par traité du 22 janvier 1871, la banque s'engage à escompter des bons du Trésor jusqu'à concurrence de 400 millions de francs.

La Convention d'armistice du 28 janvier 1871 ayant frappé la Ville de Paris d'une indemnité de 200 millions, la Banque de France lui avança cette somme. La situation paraissait devoir rentrer dans la norme, hélas ! le 20 mars, l'insurrection des « Communards » éclate et les « délégués aux finances » requièrent le gouverneur de verser un million, déclarant qu'en cas de refus, la banque supportera la responsabilité des désordres. Le Conseil de régence se réunit le surlendemain, le 22 mars, pour définir la politique de la banque envers la Commune, il décide unanimement de verser seulement un acompte sur la

somme demandée. Le gouverneur Rouland part pour Versailles d'où il ne reviendra pas. Le premier sous-gouverneur, Cuvier, est à Tours. Il reste à Paris le deuxième sous-gouverneur, le marquis de Ploeuc. La banque s'apprête à la résistance, d'autant plus que la Commune hésite à passer de la menace à l'acte, c'est-à-dire à la réquisition. Le 29 mars, le marquis de Ploeuc reçoit la visite du membre doyen de la Commune, Charles Beslay « membre de la Commission des Finances et délégué à la Banque de France ». Ce dernier explique dans ses *Souvenirs*¹ qu'il avait parfaitement compris que « la confiance ne se décrète pas » et qu'il demeura « convaincu que l'occupation de la banque par un bataillon envoyé par la Commune aurait suffi pour porter un coup mortel à notre monnaie fiduciaire ». Pendant ce temps, le Conseil général — et c'était son droit — allouait un crédit de 140 millions au Gouvernement régulier de Versailles qui approuva la conduite de la banque vis-à-vis de la Commune. La banque doit lui verser 250.000 francs le 30 mars, 500.000 le 3 avril, 250.000 le 4 et le 6. C'est seulement le 22 avril que la Commune parle de « réquisition ». La banque avait déjà versé 3.750.000 francs, elle dut s'incliner et le 25 le total des versements dépassait 6 millions. De Ploeuc fit alors savoir au Gouvernement de Versailles qu'il « refuserait tout nouveau subside à la Commune si le ministre des Finances ne lui envoyait pas l'autorisation écrite d'agir autrement ». La réponse parvint au Conseil général le 1^{er} mai, c'était une nouvelle approbation de la conduite de la banque, le ministre ajoutait que « l'Etat prendrait à sa charge les avances que la banque ferait à la Commune ». Le lendemain 2 mai le délégué aux finances de la Commune, Jourde, démissionna et alla jusqu'à déclarer qu'il était « du plus grand intérêt pour

1. Ch. Beslay, *Mes souvenirs*. Sandoz et Fischbacher, Paris 1873, p. 393 et suiv.

la Commune de ménager et d'aider même cette Institution »¹. La démission fut retirée et de nouvelles demandes présentées les jours suivants. Jourde proposa à la banque de la subroger à la ville pour l'encaissement de certaines recettes ; la banque refusa, le Conseil général ne voulant à aucun prix d'une solidarité même indirecte entre la banque et la Commune. L'accord se fit sur une avance nouvelle de 4 millions échelonnée en dix jours. Mais le 12 mai, la situation s'aggrava brusquement, de Ploeuc sentit qu'on préparait une perquisition et par la voix du contrôleur général Chazal, il fit entendre une protestation solennelle en arguant de la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable du gouverneur de la banque d'une part, du délégué de la Commune de l'autre. Or les communards n'avaient pas cette dernière : l'idée de la perquisition dût ainsi être abandonnée ; mais le 20 mai, la banque dut verser de nouveau 250.000 francs, puis 500.000 francs ; le 22 la banque doit encore céder 500.000 francs et dans la nuit du 23 au 24, c'est l'émeute mais le matin, les troupes nationales entrent dans Paris et la Banque de France devient quartier général. Le 1^{er} juin tout était rentré dans l'ordre. Le Gouvernement exprima à la banque ses félicitations et ses remerciements, ainsi que les principales maisons de banque et de commerce de Paris.

La Banque de France sortait intacte de l'insurrection, grâce à l'habileté de son deuxième sous-gouverneur, le marquis de Ploeuc secondé d'ailleurs par le délégué de la Commune, Charles Beslay, qui va peut-être loin en déclarant dans ses *Mémoires* que « la Commune n'a jamais songé à faire violence à la Banque de France », mais qui mérite qu'on rappelle les mots de Ploeuc devant la Commission d'enquête sur l'insurrection du 18 mars :

1. *Journal officiel de la Commune de Paris*, 4 mai 1871.

« Sans le secours que M. Beslay nous a apporté, la Banque de France n'existerait plus » !

Néanmoins la banque avait tout de même versé à la Commune de Paris la respectable somme de 7.300.000 fr. et le Conseil général entama des pourparlers immédiats pour le recouvrement de sa créance. Le ministre Pouyer-Quertier reconnut de nouveau que la somme versée était « une dette, soit de l'Etat, soit de la Ville et que le compte à faire sera fait entre la banque et l'Etat, qui se porte fort pour la Ville de Paris ».

C'est seulement en juin 1874 qu'une proposition de loi signée Léon Say fut déposée « tendant à autoriser le ministre des Finances à passer avec la banque et la ville une Convention ayant pour objet de régler la part incombant respectivement au Trésor, à la ville et à la banque dans la perte résultant des réquisitions faites par la Commune ». Un an plus tard Léon Say, étant devenu ministre des Finances, reniait sa parole de l'année précédente et surtout celle de son prédécesseur et la banque se pourvut en Conseil d'Etat ; en octobre 1876, le ministre invité à formuler ses observations déclara que « si le Conseil d'Etat ne déclare pas le pourvoi non recevable, il le déclarera mal fondé, sauf à la Banque de France à se pourvoir auprès du ministre pour obtenir par voie de règlement amiable, une indemnité dont l'allocation pourrait faire l'objet d'un projet de loi à soumettre aux Chambres ». Le 18 mai 1877, le Commissaire du Gouvernement ayant conclu au rejet du pourvoi, le Conseil d'Etat déclarait « la banque mal fondée à soutenir que l'Etat s'était reconnu débiteur envers elle, attendu que c'est au Pouvoir législatif seul qu'il appartient d'accorder les dédommagements que des raisons d'équité peuvent faire allouer, en certains cas, aux particuliers qui ont éprouvé des pertes par suite de faits de force majeure ».

A la fin de la même année 1877, Léon Say déposait le

projet annoncé et qui mettait à la charge de l'Etat la moitié de la somme litigieuse ; la discussion devant la Chambre ne vînt qu'en décembre 1879, Léon Say le soutint éloquemment, mais le rapporteur Wilson lui était défavorable et la Chambre le repoussa ; le Conseil général dût puiser sur les revenus des réserves pendant 12 années pour purger en quelque sorte l'hypothèque de la Commune. Le bilan du 11 juillet 1891 mentionne pour la première fois la créance sur la Commune à 1 franc pour mémoire. Ainsi c'est la banque elle-même qui a supporté le coût de la Commune, mais elle a préservé son indépendance, elle a par là même fortifié le crédit de la France ; en un mot, elle et ses dirigeants ont bien mérité la reconnaissance du pays.

§ V. — *Les extensions de la limite d'émission
de 1871 à 1897*

Dès le 13 juin 1871, la banque vînt au secours du Gouvernement qui avait déjà commencé ses versements à l'Allemagne au titre de l'indemnité de guerre, en lui avançant 50 millions. Le 21 du même mois de juin 1871, l'Assemblée nationale adoptait à l'unanimité le projet « autorisant le ministre des Finances à faire avec la Banque de France des conventions particulières destinées à rendre plus rapidement disponibles les produits à réaliser sur l'emprunt, et à faciliter les anticipations de paiement ». Par traité du 3 juillet suivant, la banque s'engagea à verser 100 millions dans le cours du mois et 110 millions du 1^{er} août au 31 décembre suivant. La banque recevait en garantie des bons du Trésor à 3 mois renouvelables ; enfin le Trésor devait rembourser 50 millions à la banque avant la fin de l'année. Mais l'extension de la limite d'émission devenait inévitable et l'article premier de la loi du 29 décembre 1871 la porte de :

2.400.000.000 à 2.800.000.000. C'est cette même loi qui autorise la banque à émettre des coupures de 5 francs. Lors de la discussion du budget de 1872, la question du taux d'intérêt des avances de la banque à l'Etat et du remboursement annuel de 20 millions prévu par la loi du 20 juin 1871, par inscription d'un crédit budgétaire correspondant fut agitée devant l'assemblée qui vota le crédit représentant l'annuité de remboursement.

La loi de finances du 15 juillet 1872 élève le maximum de la circulation à 3.200.000.000 francs. En même temps la banque suivait une politique de sage prudence et constituait deux nouvelles réserves : une première de 14 millions pour les effets impayés après l'abolition de la prorogation des échéances par la loi du 4 juillet 1871 et qui fut intégralement absorbée, une autre dite « réserve générale » employée en rentes et sans affectation spéciale.

Par ailleurs, les succursales se développent et se multiplient. En janvier 1871, leur nombre atteint 61. Cependant, une proposition de loi fut déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, tendant à la création obligatoire d'une succursale par département. Le rapporteur, Ducuing, conclut à l'adoption ; la proposition fut votée le 27 janvier 1873, mais le délai imparti à la banque, fixé d'abord au 1^{er} janvier 1875, fut étendu au 1^{er} janvier 1877.

Mais le Conseil général préparait surtout la reprise des paiements en espèce ; une expérience de remise des écus en circulation fut tentée pendant quelques jours à la fin d'octobre 1873 et le 26 décembre, fut déposée la première proposition tendant à l'abolition du cours forcé. Le ministre des Finances s'y opposa. Néanmoins en mai 1874, le Conseil général décida la remise en circulation des pièces d'or. Lors de la discussion du budget de 1875, Wolowski proposa, pour combler le déficit budgétaire, de réduire de 50 millions l'annuité représentant le rem-

boursement de la dette de l'Etat avec la banque ; sa proposition fut votée, mais le Conseil général protesta et le 5 août 1874, une nouvelle loi fixa à 40 millions la nouvelle avance annuelle de la banque à l'Etat. Lors de la discussion du budget de 1876, le même problème que l'année précédente se posa et le Trésor obtenait par traité du 6 mai 1878 la possibilité de reporter un reliquat de 90 millions à l'échéance de l'année suivante ; le traité fut ratifié par l'Assemblée le 3 août et la loi du 3 août 1875 — et c'est là son importance — pose le principe de l'abolition du cours forcé, « du moment que les avances à l'Etat aient été réduites à 300 millions », mais les billets, était-il précisé dans la loi, « continueraient de partager avec la monnaie légale la force libératoire ».

Le 31 décembre 1877, le résultat attendu était atteint : la dette de l'Etat était réduite à moins de 300 millions et le 1^{er} janvier 1878, les Français recevaient comme cadeau de nouvel an « l'abolition du cours forcé » des billets de la banque. A dire vrai, celle-ci ne fut légalement reconnue que par une loi du 14 mars 1879, mais qui passa complètement inaperçue, la banque remboursant ses billets à vue et en espèce depuis un an et demi.

Le 13 juin de la même année, les Chambres s'accordèrent pour autoriser l'Etat à emprunter de nouveau 80 millions à la banque ; en contre partie, la banque obtenait une modification avantageuse pour elle, dans la perception du droit de timbre, qui restait fixé à 1,50 pour 1.000 sur la circulation productive¹ mais était abaissé à 0,20 pour 1.000 sur les billets non productifs.

Après avoir victorieusement passé la crise de 1882, aggravée du krach de l'Union Générale, la banque obtint

1. Pour calculer la circulation dite productive, la Banque fait relever chaque jour ouvrable par son siège et par ses succursales le solde débiteur du compte Portefeuille ainsi que le montant des Avances garanties, puis elle divise le total par le nombre des jours ouvrables de l'année, ainsi la circulation productive, ce sont les billets émis en représentation des effets de commerce réescomptés et des avances garanties.

par une loi du 30 janvier 1884 une extension de la limite d'émission à 3.500.000.000 francs : en effet, la loi de 1879 abrogeant le cours forcé avait laissé subsister les dispositions relatives au plafond que la circulation des billets ne devait pas dépasser. En 1889 la Banque de France vint en aide au Comptoir d'escompte ; en 1890 à la Banque d'Angleterre.

La loi du 25 janvier 1893 étend encore la limite d'émission à 4.000.000.000, mais le vote de cette loi fut la conséquence d'une discussion au sujet du renouvellement du privilège, discussion qui dura six années : 1891-1897 et dont il nous faut maintenant dire quelques mots dans la :

SOUS-SECTION V 1897-1918

§ I. — *Le renouvellement du privilège 1891-1897*

On se rappelle que la loi du 9 juin 1857 (art. 1^{er}) avait prorogé le privilège de la banque jusqu'au 31 décembre 1897 ; dès 1891, un projet était déposé sur le bureau de la Chambre et une consultation des Chambres de commerce commença aussitôt : sur 95 consultés, 44 l'approuvèrent sans réserve, 25 proposèrent des modifications de détail ou d'intérêt particulier, 26 demandèrent des changements plus importants, en particulier la prolongation de deux à trois ou même quatre mois des échéances des effets escomptables. Le projet fut rapporté à la Chambre par un député éminent, mort trop jeune, Burdeau, qui critiqua le système du « plafond », c'est-à-dire de la fixation d'un maximum de la circulation en montrant lumineusement comment dans certaines circonstances critiques, la banque pourrait être acculée, comme sa voisine d'Angleterre, à refuser l'escompte d'effets remplissant toutes les conditions requises du

seul fait que le maximum serait atteint. La discussion en séance commença le 21 juin 1892 et fut marquée d'une violente diatribe de M. Millerand qui s'en référa à Proudhon et vitupéra contre « la Royauté de l'OR ! ». M. Millerand a bien changé depuis !

Après lui, ce fut Camille Pelletan qui parla de la trahison du 2 décembre 1851 ; nous avons fait précédemment justice à la banque de ces accusations légendaires.

Le 6 juillet la Chambre allait entamer la discussion des articles quand elle dû abandonner le projet pour d'autres plus urgents. Il dormit plus de trois ans dans les « cartons verts » et c'est seulement le 31 octobre 1896 qu'un nouveau projet fut déposé par le ministre d'alors, M. Cochery. Ce dernier avait stipulé tant en faveur de l'Etat que des usagers du crédit des avantages importants.

D'un côté, il proposait l'établissement d'une redevance « proportionnelle au taux de l'escompte et au montant de la circulation productive », de nouvelles avances au Trésor en plus de réductions d'intérêt, l'obligation pour la banque de servir d'encaisseur au Trésor et à ses comptables.

De l'autre, il prônait l'admission à l'escompte du papier des « associations syndicales agricoles et autres », d'un représentant des intérêts agricoles dans les Conseils d'administration des succursales (l'idée fut reprise en 1936 et elle avait déjà été appliquée en 1922 aux Etats-Unis, lors de la réorganisation du Federal Reserve Board), la création de nouvelles succursales, l'escompte et le recouvrement quotidien, diverses réductions de commissions et un élargissement des conditions statutaires en ce qui concerne les avances sur titres ou le dépôt de titres remplaçant la troisième signature.

Le rapporteur du projet à la Chambre fut, cette fois, M. Maurice Lebon, remplaçant Burdeau mort. La Com-

mission des Finances réduisit de 23 à 15 ans la durée de renouvellement du privilège, fixa à 2 millions au minimum le produit de la redevance annuelle à l'Etat, proposa de réduire à deux au lieu de quatre, le nombre des actions dont les administrateurs des succursales devaient justifier être propriétaires.

Les adversaires du privilège, en particulier MM. Viviani, Millerand, Jaurès et Pelletan proposèrent en vain le renvoi à la Commission « pour substituer à la Banque de France une banque nationale » et l'ensemble du projet fut voté à la Chambre le 1^{er} juillet 1897.

Au Sénat, il fut rapporté, fin octobre, par M. Antonin Dubost qui fit en particulier ratifier par la Haute Assemblée un amendement voté à la Chambre et qui édictait l'incompatibilité des fonctions de gouverneur de la Banque de France avec un mandat législatif. Or le gouverneur d'alors, Magnin, se trouvait justement être sénateur, il dut choisir et se décida à démissionner de la banque ; comme quoi, l'attachement au mandat législatif ne date pas d'hier !

Le Sénat adopta le projet le 6 novembre et celui-ci, promulgué, devint :

§ II. — *La loi du 17 novembre 1897*

Aux termes de cette dernière, la banque met à la disposition de l'Etat une première avance permanente de 80 millions sans intérêt (art. 6) plus une seconde de 40 millions (art. 7) également gratuite, et en principe destinée à organiser le crédit agricole ; la banque recevait en contre-partie des bons du Trésor à échéance du 31 décembre 1920 (nous verrons plus loin pourquoi cette date). En comptant l'avance de 60 millions prévue par la loi de 1857, cela fait un total de 180 millions d'avances permanentes et gratuites de la banque à l'Etat.

D'autre part, l'article 5 de la loi du 17 novembre 1897 édicte que la banque est astreinte à verser à l'Etat, pour la durée de son privilège, une redevance égale au huitième du produit du taux de l'escompte par le chiffre de la circulation productive, au minimum deux millions par an ; par suite de ce mode de calcul la redevance augmente en cas de crise, celle-ci déterminant une hausse du taux de l'escompte.

Par ailleurs, la banque s'engage à servir d'encaisseur et de payeur au Trésor et à ses comptables pour le paiement des coupons de rente, l'émission de ces dernières, etc... (art. 8, 9, 10).

De plus la banque doit dans un délai de deux ans transformer dix-huit bureaux auxiliaires en succursales, et créer une succursale dans chaque chef-lieu de département.

L'admission à l'escompte (art. 2) est étendu au papier des « syndicats agricoles ou autres ».

Le « plafond » des émissions (art. 13) est élevé de 4 à 5 milliards. Enfin il est spécifié (art. 14) que le cours légal des billets ne peut être supprimé que par une loi.

En contre-partie, le privilège de la banque est prorogé de vingt-trois ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1920 (d'où l'explication de la date d'échéance des bons du Trésor remis à la banque en échange du prêt de 40 millions prévu par l'article 7 de la loi de 1897) ; toutefois, il peut cesser le 31 décembre 1912, si une loi votée en 1911 en décide ainsi.

Quels furent les résultats et les conséquences du statut de 1897, c'est ce qu'il nous faut voir maintenant dans le :

§ III. — *Les extensions de la limite d'émission de 1897 à 1914*

Le statut de 1897 avait porté à 5 milliards le plafond des émissions. Vu le développement économique, il se

révéla bientôt insuffisant et la loi du 9 février 1906 étendit la limite d'émission à 5.800.000.000 francs.

La banque supporta très bien la crise de 1906-1907 et le gouverneur Pallain pouvait proclamer justement à l'Assemblée générale des actionnaires de 1908 : « l'année 1907 a fait ressortir aux yeux du monde entier la supériorité de l'organisation de la Banque de France, l'excellence de ses statuts si heureusement combinés qu'ils permettent de pourvoir aux difficultés les plus inopinées et de parer même à des complications qu'il était impossible de prévoir à l'époque où ils ont été élaborés... La banque elle-même détient dans les dispositions essentielles de ses statuts la pierre angulaire sur laquelle le crédit public et la puissance financière du pays peuvent se reposer en toute sécurité ».

Le décret du 2 juin 1909 étend la faculté de consentir des avances aux obligations des colonies et des pays de protectorat.

La loi du 29 décembre 1911 décide d'admettre à l'escompte « dans les mêmes conditions générales de taux, d'échéances et de signatures que le papier sur la France, les effets payables sur les places étrangères ou dans les colonies pourvu qu'ils aient été, soit créés en France, soit créés à l'étranger et adressés en règlement à des commerçants ou négociants résidant en France ». Ainsi la banque coopérera largement au développement du commerce franco-colonial et d'exportation.

En 1911, la question de renouvellement du privilège se posa de nouveau car on se rappelle que l'article 1^{er} de la loi du 17 novembre 1897 avait prévu la possibilité de faire cesser le privilège le 31 décembre 1912, si une loi votée dans le cours de l'année 1911 en décidait ainsi :

Les Chambres de commerce furent de nouveau consultées et sur 148, 102 demandèrent purement et simplement le maintien du statu quo, 44 formèrent divers

vœux relatifs notamment à l'augmentation du délai de trois mois pour l'escompte des effets coloniaux, à la réduction du nombre des signatures, à l'extension des avances sur titres, à l'organisation du crédit aux petites entreprises, etc... etc... On consulta également une vingtaine de groupements professionnels. Et les délibérations de ces derniers comme des premières sont parfois pleines d'intérêt ; c'est ainsi que nous avons relevé dans la délibération de la Chambre de commerce d'Avignon ce qui suit : « La dénonciation du privilège ne saurait se justifier que par deux motifs : 1° Si la Banque de France ne remplissait pas ses obligations vis-à-vis du commerce ou de l'Etat ;

2° Ou bien si l'Etat voulait saisir cette occasion pour imposer à la banque de nouvelles charges à son profit. Or la réponse à ces deux points est négative. La Chambre de commerce conclut donc en faveur du maintien du statu quo ».

La Chambre de commerce de Beauvais rappelle que « la banque a été créée non pas pour les besoins de l'Etat, mais pour les besoins du commerce » et cite les propres paroles du sénateur américain Aldrich lors de l'enquête de 1908 sur les grandes banques du continent : « J'emporte d'Europe cette conviction que la prééminence de la Banque de France et la puissance de son crédit sont dues à la force de ses principes et à la supériorité de sa constitution ».

La Chambre de commerce de Bourges émet le vœu que « dans la composition de ses Conseils d'administration, des places soient réservées à l'agriculture ».

Quant à celle de Brest, elle remarque que « l'accession si souhaitable et si utile des commerçants et des industriels aux Conseils d'administration des succursales s'est trouvée facilitée par la réduction du nombre des actions dont ils doivent être titulaires au moment de leur entrée

en fonction. Le quantième exigé a été abaissé de quatre à deux actions conformément à la promesse faite au cours de la discussion de 1897 ».

La Chambre de commerce de Nancy rappelle fort opportunément le mot de Thiers en 1871 : « La banque nous a sauvés parce qu'elle n'était pas une banque d'Etat », — et celle de Vienne situe bien la signification de la clause résolutoire dont Rossi disait d'une semblable à la Chambre des pairs : « cette restriction est un avertissement pour la banque, une indication pour le Gouvernement, une réserve suffisante pour les amis sensés du progrès »¹.

Quant à celle d'Angoulême, elle ironise en répondant au ministre que « la Banque de France est, pour beaucoup de réformateurs, une sorte de tante à héritage dont le patrimoine excite d'ardentes convoitises. Les uns voudraient se le partager, les autres prendre à bon compte la suite d'affaires de la vénérable dame, sous la raison sociale : Etat et Cie ».

Enfin n'en déplaît aux ardents polémistes de 1936, la Chambre de commerce de Dunkerque rappelle le mot du gouverneur Pallain « qui vient si justement, parlant de l'Institut d'émission, de l'appeler la banque de toute la France ! ».

Quoiqu'il en soit, sans attendre l'avis des Chambres de commerce, deux députés MM. Bedouce et Albert Thomas saisirent la Chambre de l'article additionnel suivant à la loi de finances de 1911 : « Le privilège concédé à la Banque de France par les lois des 24 germinal an XI, 22 avril 1806, 30 juin 1840, 9 juin 1857, et 17 novembre 1897, cessera le 31 décembre 1912 ». Cet amendement, signé par tous les membres du groupe socialiste unifié, qui prétendaient ainsi, disaient-ils dans l'exposé des motifs : « obtenir de

1. Il s'agissait de la clause permettant la dénonciation du privilège en 1911.

nouveaux avantages pour le personnel et pour diverses formes de crédit », fut repoussé ; mais la banque, trop heureuse de s'en tirer à si bon compte, consentit à l'Etat de nouveaux sacrifices qui firent l'objet des Conventions des 11 et 28 novembre 1911, approuvées par la loi du 29 décembre suivant, aux termes de laquelle la banque s'engage d'abord à maintenir ou à créer un certain nombre de succursales dans un délai maximum de deux ans, à exonérer de toute commission un certain nombre d'opérations purement comptables (virements, compensations, etc...), enfin et surtout à mettre à la disposition du Trésor une avance supplémentaire de 200 millions de francs « sans intérêt et garantie sous la forme de bons du Trésor à l'échéance du 31 décembre 1920 ».

Par ailleurs, un nouveau mode de calcul de la redevance annuelle est prévu dans cette même loi : la proportion servant de base pouvant s'élever de $1/8$ à $1/7$ ou $1/6$ en fonction de la hausse du taux de l'escompte au delà de 4%.

Moins de trois ans plus tard, c'était la guerre ; c'est une nouvelle phase de l'histoire de notre Institut d'émission qu'il nous faut brièvement retracer dans notre :

§ IV. — *Le statut de la Banque de France et la guerre de 1914-1918*

La préparation financière de la guerre, dont les menaces remontaient à plusieurs années, s'était réduite en France à l'adoption de mesures de précaution.

C'est ainsi que le gouverneur Pallain avait poursuivi une « politique de l'or », considérant qu'une forte encaisse métallique constituerait l'un des plus puissants remparts de la défense nationale, politique qui avait porté ses fruits puisque l'encaisse était passée de 1.153 millions en 1889 à 2.103 en 1900, 2.855 en 1905, 3.400 en 1910,

3.865 en juin 1914 et 4.098 le 14 juillet de la même année.

Par ailleurs deux Conventions du 11 novembre 1911 prévoyaient les « secours exceptionnels que le Trésor serait en droit de réclamer à la banque pour faire face aux charges extraordinaires de la mobilisation générale et aux premiers frais de la guerre » ; sitôt après la déclaration de guerre et la proclamation du cours forcé, la banque devait mettre à la disposition de l'Etat une somme de 2.900 millions dont 500 dans les succursales et bureaux auxiliaires, suivant les indications de l'état-major général de l'armée ».

Enfin « la banque devait prévoir à l'avance les conséquences que la mobilisation générale, puis la guerre exerceraient sur la vie immédiate des succursales et donner à ses directeurs toutes les directives nécessaires. Ce fut l'objet d'une circulaire spéciale, dite circulaire bleue, qui ne devait être ouverte qu'au jour de la mobilisation »¹.

D'un autre côté, deux lois avaient été votées, les 27 janvier et 24 décembre 1910, dans le but de permettre au Gouvernement de proroger par décrets rendus en Conseil des ministres, les échéances des effets de commerce au cas de fléaux publics ou dans le cas de guerre. Le Gouvernement allait pouvoir faire application de ces divers textes ; les premières mesures prises furent :

1° la promulgation du moratoire des effets de commerce (décret du 1^{er} août 1914) ;

2° la promulgation du cours forcé des billets de la banque (décret du 29 juillet 1914) ;

3° l'application des dispositions des Conventions de 1897-1911.

La loi du 5 août 1914 élève provisoirement le chiffre des émissions de la banque à 12 milliards et autorise le

1. Ramon, *op. cit.*, p. 429.

Gouvernement à le porter au delà de cette limite par simple décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du ministre des Finances. La même loi dispense la banque de l'obligation de rembourser ses billets en espèces — c'est la ratification parlementaire du décret du 29 juillet. Enfin elle approuve les deux Conventions de novembre 1911 qui viennent d'entrer en application.

Ajoutons que le décret du 2 septembre 1914 « transféra le siège de la Banque de France à Bordeaux » et stipula que « l'établissement de la Banque à Paris sera administré provisoirement par le secrétaire général qui aura les mêmes pouvoirs que les directeurs de succursales ». Le 26 décembre de la même année 1914, le siège de la banque était ramené à Paris.

Mais les 2.900 millions prévus par les Conventions de 1911 se révélèrent bientôt insuffisants et le 21 septembre 1914, une nouvelle Convention ratifiée par la loi du 26 décembre suivant précise que la banque s'engage à mettre à la disposition de l'Etat, à titres d'avances, une somme de 3.100.000.000 francs, en sus du maximum prévu par les Conventions du 11 novembre 1911. Les avances de la banque à l'Etat dépassent ainsi 6 milliards.

Par ailleurs, la banque aide le Trésor en contribuant au placement des bons de la Défense Nationale qu'elle admet aux bénéfices des avances et de l'escompte (lorsqu'ils n'ont plus que trois mois à courir), enfin c'est elle qui lance le premier emprunt de Défense Nationale en novembre-décembre 1914 ; par convention du 4 mai 1915, ratifiée par la loi du 10 juillet suivant, la banque met à la disposition de l'Etat trois nouveaux milliards, 9 au total. La loi du 11 mai 1915 avait élevé corrélativement le plafond des émissions de 12 à 15 milliards.

En 1917, l'Etat obtient deux avances nouvelles de 3 milliards (Convention des 13 février et 4 octobre). La limite d'émission est augmentée dans les mêmes propor-

tions : le décret du 15 février la porte à 21 milliards, celui du 10 septembre à 24.

En 1918, les avances de la banque à l'Etat augmentent encore de 6 milliards, en vertu des Conventions du 4 avril et 5 juin, ratifiées par les lois du 5 avril et 7 juin. Ainsi les avances de la banque sont respectivement passées de 5 milliards en 1915 à 7.400 millions en décembre 1916, 12.500 millions en décembre 1917 et 17.150 millions à la fin de 1918. Dans ces chiffres ne sont pas compris les bons du Trésor français escomptés pour avances de l'Etat à des Gouvernements étrangers (3.500 millions en décembre 1918).

Ajoutons qu'un décret du 14 septembre 1915 avait autorisé la banque à porter à 250 millions le montant des prêts consentis à la Chambre syndicale des agents de change, afin de liquider la situation boursière, consécutive aux événements de juillet 1914.

Ainsi, à aucun moment, la Banque de France pendant la guerre ne s'est montrée inférieure à sa mission ; mais son bilan s'était naturellement gonflé d'inflation pendant les quatre années d'hostilité ; son indépendance, on peut le dire, était même menacée, car l'Etat était devenu son plus gros débiteur ; la banque avait de ce fait un actif immobilisé qui dépassait 20.500.000.000 de francs et la question des remboursements de la dette de l'Etat se posait au moment même où le privilège de la banque, prorogé de vingt ans en 1897, venait à échéance ; c'est une nouvelle, c'est la dernière phase de l'histoire du statut de la Banque de France qu'il nous faut maintenant examiner dans la :

SOUS-SECTION VI ET DERNIÈRE

1918-1936

§ I. — *Le renouvellement du privilège de la banque en 1918*

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 17 juin 1897, le privilège de la Banque de France expirait le 31 décembre 1920. Dès 1916, le Gouvernement respectueux des précédents, chargea le ministère du Commerce de procéder à une large enquête auprès des Chambres de commerce, d'agriculture et des représentants des grands groupements professionnels, tout comme celle de 1911.

Cent cinquante-trois réponses parvinrent au ministère, toutes en faveur du maintien du statu quo, la grande majorité exprimant d'ailleurs le vœu que la prorogation accordée fût la plus longue possible et qu'il ne fût imposé à la banque ni obligations, ni charges nouvelles.

A vrai dire, tout cela était assez platonique, car il fallait prendre parti, en pleine guerre, à un moment où la banque jouait au maximum son rôle de Caisse Centrale de secours, et où l'on avait besoin d'elle pour obtenir des prêts. En fait l'argument qui fut invoqué et qui prévalut fut que l'on ne pouvait charger l'organisation du crédit en pleine crise, suivant le vieux proverbe « On ne change pas de cheval au milieu du gué »¹.

Les négociations entre le Gouvernement et la banque aboutirent à la signature d'une Convention le 26 octobre 1917, complétée les 11 mars et 26 juillet 1918. Aux termes de ces divers textes, le privilège de la banque est prorogé jusqu'au 31 décembre 1945 ; l'avance permanente de 200 millions, sans intérêt, à l'Etat est maintenue. Le

1. Cf. A. Liesse, Cours professé à l'Ecole des Sciences politiques, 1933-1934, p. 100 et suiv.

calcul de la redevance annuelle établie par la loi de 1897 est modifiée de façon à associer plus largement l'Etat aux profits de la banque : la proportion versée à l'Etat est progressive et son taux augmente lorsque l'escompte dépasse 3,5 %, 4 % ou 4,5 % (art. 4 de la Convention du 26 octobre 1917).

Au delà d'un maximum annuel de 240 francs, le super-dividende est partagé d'une façon égale entre l'Etat et les actionnaires.

Enfin un nouveau statut est institué concernant le droit de timbre sur la circulation dite improductive.

La discussion parlementaire fut marquée à la Chambre d'un remarquable rapport de M. Landry et le projet gouvernemental fut voté à une grosse majorité ; au Sénat, à l'unanimité.

Ce statut devait rester en application jusqu'à l'année dernière, mais avec quelques modifications, la plupart de détail, qu'il nous faut cependant signaler. C'est ce que nous ferons dans le :

§ II. — *L'évolution du statut de 1918 à 1936*

La fin des hostilités n'empêcha pas une nouvelle aggravation de la dette de l'Etat envers la banque par Convention des 13 février et 24 avril 1919, ratifiée par les lois des 5 mars et 17 juillet de la même année ; la banque consentit deux nouvelles avances de 3 milliards au Trésor, ce qui les porta successivement à 24 et 27 milliards. La limite d'émission était parallèlement portée à 36 milliards par décret du 25 février 1919 et à 40 par la loi du 17 juillet de la même année ; entre temps, la loi du 5 mars, en effet, avait abrogé l'article de la loi du 5 août 1914, aux termes duquel le plafond des émissions pouvait être élevé par décret en Conseil d'Etat, texte dont le Gouvernement, nous l'avons vu, avait largement usé.

La Convention du 24 avril 1919 fut prorogée par celle du 14 avril 1920, dite Convention « François Marsal », ratifiée par la loi du 22 avril suivant, « l'Etat s'engageant à amortir sa dette envers la banque à raison de 2 milliards par an au moins ».

Cette Convention a été renouvelée le 29 décembre de la même année et une nouvelle ratification légale est intervenue le surlendemain 31 décembre 1920.

Le principe de l'assainissement du bilan de l'Institut d'émission étant admis, il restait à en fixer les moyens. A ce sujet, il est essentiel d'observer que la Convention est muette. Le texte primitif amené au projet de ratification déposé sur le bureau de la Chambre par le ministre des Finances le 16 décembre 1920 portait : « Les remboursements feront l'objet d'un crédit ouvert pour chaque exercice au budget ordinaire de l'Etat ». Mais les Commissions des Finances de la Chambre et du Sénat jugèrent qu'il convenait de laisser à l'Etat toute latitude sur les moyens par lesquels il effectuerait le remboursement. La phrase précitée disparut donc de la Convention définitive.

Quant aux résultats de la Convention de 1920, remarquons seulement qu'un premier versement de 2 milliards fut opéré à la fin de l'exercice 1921, mais qu'au cours des quatre exercices suivants, les charges de la Trésorerie ne permirent pas à l'Etat de s'acquitter intégralement.

L'annuité d'amortissement fut réduite pour 1922 à 1 milliard, pour 1923 à 800 millions, pour 1924 à 1.200 millions et pour 1925 à 1 milliard.

Corrélativement le montant des avances de la banque à l'Etat fut ramené de 27 à 22 milliards, soit 5 milliards d'amortissement en quatre ans.

En ce qui concerne le chiffre des émissions, ou, pour employer le mot technique, « le plafond », mentionnons qu'une loi du 31 juillet 1920 décida que pendant l'absence des Chambres dans l'année 1920, la limite maxima de

l'émission des billets pourrait être élevée jusqu'à 43 milliards par décret rendu en Conseil d'Etat. Il ne fut pas fait un complet usage de la marge ainsi créée, un décret du 28 septembre 1920 porta seulement le plafond à 41 milliards. Une disposition analogue fut insérée dans une loi du 26 juillet 1921, mais il ne fut pas fait usage, même partiel, de cette faculté au cours de l'année 1921. La modification suivante est postérieure de cinq années, c'est la loi du 15 avril 1925 qui fixa le nouveau plafond à 45 milliards et ajouta que son abaissement pourra être ordonné par décret. Hélas ! ce ne fut pas un abaissement, mais un dépassement qui dût être envisagé moins de trois mois plus tard et la loi du 27 juin 1925 éleva à 51 milliards la limite d'émission. Cette dernière devait encore être portée plus haut, à 58 milliards 5 par l'article 5 de la loi du 4 décembre suivant.

La loi du 22 juillet 1926 devait autoriser un nouveau dépassement du plafond de 58 milliards, et la loi du 7 août de la même année supprime, en fait, le plafond de la circulation, mais entre 1924 et 1926, l'effort d'assainissement amorcé par les Conventions de 1920 devait faire place à une période de crise, et il devint indispensable d'élever la limite des avances de la banque à l'Etat. La loi du 15 avril 1925, qui, nous l'avons vu plus haut, porta le plafond des émissions de 41 à 45 milliards ratifia une Convention passée à cette fin entre l'Etat et la banque, Convention qui releva de 4 milliards le montant des avances à l'Etat. Moins de trois mois après, le Gouvernement demandait l'autorisation de négocier avec la banque une nouvelle avance de 6 milliards et la Convention du 1^{er} juillet 1925 porta à 32 milliards la limite maxima des avances. A la fin de novembre, le Conseil général de la banque se trouva en présence d'une double demande d'avances nouvelles, l'une de 1 milliard et demi, l'autre de 6 milliards. Elles firent l'objet des

Conventions des 24 novembre et 7 décembre 1925 qui portèrent à 39 milliards et demi la limite des avances.

En un an, la dette de l'Etat vis-à-vis de l'Institut d'émission avait augmenté de plus de 14 milliards. Un remboursement, résultat d'une opération purement comptable du reste, intervint avec abaissement du plafond des avances de 39,5 à 38,5 milliards. Le fait est que le 1^{er} janvier 1926 la dette de l'Etat envers la banque s'élevait à près de 35 milliards, il restait donc une marge disponible de 3 milliards et demi environ, elle fut progressivement et rapidement absorbée au cours des six premiers mois de l'année 1926 et le 21 juillet le Conseil général prévint le Trésor que « s'il ne disposait pas, pour alimenter son compte courant, de ressources immédiatement réalisables, nous nous trouverions dans la nécessité d'envisager, sur tout le territoire, la suspension de nos paiements pour le compte de l'Etat »¹.

L'ère du redressement nécessaire était arrivée ; ce dernier fut aussi rapide que la chute, puisque, cinq mois après l'échéance de juillet, le poste : Avances à l'Etat était ramené de 38.350 millions à 36 milliards au bilan du 30 décembre 1926. Et pour la première fois depuis cinq ans, l'Etat se trouvait en mesure de verser à la banque la totalité de l'annuité d'amortissement de 2 milliards prévue par les Conventions de 1920. Le 31 décembre 1926 la dette de l'Etat était ramenée en fait à 34 milliards et le maximum des avances autorisées abaissé de 38 milliards et demi à 36 milliards et demi.

L'année 1927 devait permettre des réductions d'une bien autre importance : une Convention du 13 juin eut pour résultat de permettre la diminution le 31 août du plafond des avances à 32 milliards, au lieu de 34 milliards

1. Compte-rendu des opérations de la Banque du 27 janvier 1927, Paris, Dupont, 1927.

et demi précédemment, une Convention du 28 décembre consacra un nouveau remboursement de 1 milliard avec abaissement du plafond de 32 à 31 milliards. Ainsi, tandis qu'en 1925, la dette de l'Etat envers la banque s'était accrue de plus de 14 milliards, en 1927, c'est une diminution de 7 milliards et demi que nous constatons ; c'est dire l'importance du redressement financier et monétaire dont le mérite revient à M. Poincaré.

L'année 1928 devait voir se réaliser la consécration de l'effort de redressement entrepris ; le 25 juin, la nouvelle loi monétaire était promulguée et il nous faut montrer ses répercussions sur le statut de la banque.

L'article 1^{er} de la loi du 25 juin 1928 abroge l'article 3 de la loi du 5 août 1914 « qui établissait, à titre provisoire, le cours forcé des billets de la Banque de France ». L'article 3 oblige la banque à assurer au porteur la convertibilité de ses billets en or, monnaies ou lingots ou en monnaies d'argent dans les limites légales, mais elle lui reconnaît la faculté de n'effectuer ce remboursement qu'à son siège central d'une part, de limiter les remboursements à des quantités minima à fixer d'accord avec le ministre des Finances d'autre part. La banque est, par ailleurs, obligée d'acheter l'or au taux de 1fr. par 65,5 milligrammes d'or fin sous déduction des frais de monnayage.

L'article 4 de la loi du 25 juin 1928 prescrit à la banque de conserver une encaisse-or de 35 % du montant cumulé des billets en circulation et des comptes courants créditeurs. Le système du plafond est supprimé.

Enfin l'article 13 et dernier de cette même loi du 25 juin 1928 déclare approuvée la Convention passée le 23 juin de la même année entre le ministre des Finances et le gouverneur de la banque, Convention qui stipule que l'encaisse or et devises de la Banque de France sera réévaluée en francs nouveaux, l'encaisse argent d'après le

poids réel de ce métal (art. 1^{er}). En compensation de la valorisation de son encaisse, les avances consenties par la banque à l'Etat sont éteintes (art. 4). L'article 7 de la même Convention du 23 juin 1928 stipule que la banque accordera à l'Etat un prêt sans intérêts de 3 milliards, en échange duquel il lui sera remis un bon du Trésor à l'échéance du 31 décembre 1945, « et sans préjudice des dispositions des traités et Conventions de 1857, 1878, 1896 et 1911 », ce qui revient à dire que l'avance permanente de la banque à l'Etat atteindra désormais 3.200 millions. Une seconde Convention du même jour entre les présidents du Conseil d'administration et du Comité financier de la Caisse autonome de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique et le gouverneur de la banque stipule que cette dernière recevra en échange de 5.930 millions de bons du Trésor remis à la Banque de France en échange de bons russes, qu'elle détient en vertu de la Convention du 3 février 1927, « des bons de caisse sans intérêt à 3 mois » qu'elle pourra négocier (art. 3) et que la Caisse autonome devra amortir au moyen de ressources diverses prévues à l'article 4.

Le bilan de l'Institut d'émission se trouva ainsi apuré et il présenta une physionomie nouvelle qu'il devait conserver jusqu'à la fin de l'année 1931 : à ce moment, en effet, la dépréciation de la livre sterling ayant fait subir à la Banque de France une perte d'environ 2 milliards et demi sur le portefeuille de devises étrangères qu'elle avait achetées sur l'initiative du Gouvernement, un bon du Trésor du montant de 2 milliards et demi et à l'échéance de la date d'expiration du privilège de la banque a été remis à celle-ci (Convention du 7 décembre 1931), le remboursement de ce bon étant confié à la Caisse autonome qui remit à la banque des bons de caisse

de même nature que ceux délivrés par application des Conventions du 23 juin 1928¹.

La modification ultérieure du statut de la banque, la dernière avant la réforme de juillet 1936, remonte au 21 février 1935 : c'est ce jour là, en effet, que le Conseil général décida, à la demande du Gouvernement « de consentir désormais, à un taux inférieur au taux officiel des avances sur titres, des prêts à 30 jours sur effets publics à échéance déterminée ne dépassant pas deux ans »² pour une quotité qui pourra être supérieure à 80% sans dépasser la valeur actuelle de l'effet au jour de l'opération. Ces avances ne sont susceptibles d'aucun renouvellement. Le montant des opérations d'avances à 30 jours au maximum sur effets publics au cours de l'exercice 1935 s'est élevé à plus de 16 milliards et demi et cette modification statutaire a eu pour conséquence l'apparition au bilan d'un poste nouveau intitulé : « Avances à 30 jours au maximum sur effets publics à échéance déterminée n'excédant pas deux ans », poste qui, à certains moments de l'année 1935, a dépassé le milliard, si l'on s'en réfère aux situations hebdomadaires publiées par la banque.

Et le statut de notre Institut d'émission ne devait plus être modifié avant la réforme de juillet 1936³. Avant d'entamer l'étude de cette dernière, il importe, à notre avis, de préciser un peu, pour pouvoir dégager mieux l'importance des changements survenus, le statut dans son dernier état, c'est-à-dire entre janvier et juillet 1936. C'est ce à quoi nous nous essayerons dans une :

1. Cf. Boca, *La Caisse autonome d'amortissement*, thèse, Sirey, 1935, p. 57 et suiv.

2. Cf. Compte-rendu à l'Assemblée générale du 30 janvier 1936, p. 12 et 27, Paris, Dupont, 1936.

3. Il est bien intervenu, avant la loi du 25 juillet, une convention du 18 juin ratifiée par la loi du 23 juin 1936, nous en parlerons dans le chapitre III.

Section II

Le statut dans son dernier état

§ I. — *Le capital*

Il se compose de 182.500 actions de 1.000 francs, toutes nominatives et entièrement libérées.

Au 24 décembre 1935, les 182.500 actions appartenaient à 40.947 actionnaires se répartissant ainsi d'après le nombre des actions dont ils étaient titulaires :

Actionnaires possédant		1 action		17.931
—	—	2 actions		8.923
—	—	3 à 5	—	8.040
—	—	6 à 10	—	3.462
—	—	11 à 20	—	1.451
—	—	21 à 30	—	554
—	—	31 à 50	—	322
—	—	51 à 100	—	180
—	—	plus de 100	—	84
Total				40.947

Le nombre des possesseurs d'une seule action formait 43 % du total et la proportion des possesseurs d'une ou deux actions 65 %.

131.118 actions appartenait à des personnes ayant la libre disposition de leurs biens et 51.382 à des femmes mariées, à des mineurs, à des interdits, etc... qui ne peuvent aliéner leurs titres que moyennant certaines autorisations ou formalités¹.

Nous n'insisterons pas sur l'intérêt de ces chiffres, que nous retrouverons lors du chapitre suivant à propos des critiques de l'organisation de la banque, nous avons

1. Cf. Compte-rendu à l'Assemblée générale du 30 janvier 1936, Paris, Dupont, 1936, p. 41.

simplement tenu à exposer impartialement tant la composition que la répartition du capital de la Banque de France, quelques mois avant la réforme de juillet 1936.

Poursuivant l'étude du statut administratif de notre Institut d'émission dans son dernier état, nous envisagerons dans un :

§ II. — *Le gouvernement de la banque*

A la tête de la banque se trouve un gouverneur et deux sous-gouverneurs. Aux termes de la loi du 22 avril 1806, (art. 13), le gouverneur devait être propriétaire de 100 actions et chaque sous-gouverneur de 50, toutes inaliénables pendant la durée de leurs fonctions, ces actions étant affectées à une garantie de gestion. Le gouverneur a la direction de toutes les affaires de la banque. Il signe seul tous les traités et conventions qui l'engagent. Il exerce les actions judiciaires au nom des régents, fait exécuter les lois et statuts ainsi que les délibérations du Conseil. Il signe la correspondance, les endossements et acquits, avec faculté de se faire suppléer. Il préside le Conseil général, les différents Comités et commissions ; nulle délibération ne peut être exécutée si elle n'est revêtue de sa signature. Il approuve les présentations à l'escompte et fait établir avec l'assistance du Conseil général et du Conseil d'escompte un état, divisé par classes, de toutes les personnes susceptibles d'être admises à l'escompte. Il nomme et révoque tous les agents de la banque et désigne les administrateurs des succursales. Il présente enfin chaque année à l'assemblée des actionnaires « le compte rendu des opérations de l'exercice ».

Le gouverneur a deux suppléants qui exercent les fonctions qui leur sont, par lui, déléguées. Ils ont le titre de premier et de second sous-gouverneur. Les sous-

gouverneurs dans l'ordre de leur nomination remplissent les fonctions du gouverneur, en cas de vacances, absence ou maladie. La présence du gouverneur ou de l'un des sous-gouverneurs à la banque est constamment obligatoire. Leurs fonctions sont incompatibles avec un mandat législatif.

Enfin gouverneur et sous-gouverneurs sont nommés par décret en Conseil des ministres.

§ III. — *Le Conseil général ou Conseil de régence*

Il se composait du gouverneur, président, des sous-gouverneurs, de quinze régents et de trois censeurs, choisis parmi les actionnaires résidant à Paris. Cinq régents au moins devaient être pris parmi les manufacturiers, fabricants ou commerçants. Trois devaient être des trésoriers payeurs généraux. Enfin un représentait l'agriculture.

Les attributions du Conseil de régence que le nouveau Conseil général a d'ailleurs gardées, étaient les suivantes : surveiller toutes les opérations de la banque, examiner les effets présentés à l'escompte, fixer le taux de l'escompte et des avances, déterminer les sommes qui leur seront affectées, arrêter la limite des échéances, délibérer sur les règlements d'administration intérieure et sur les traités et conventions proposées par le Gouvernement ; statuer sur la création, l'émission, le retrait de la circulation et l'annulation des billets ; choisir le placement des fonds de réserve ; veiller à l'observation des lois et statuts, discuter et approuver le budget de la banque, présenter aux actionnaires le compte rendu des opérations annuelles, nommer les membres du Comité et des Commissions spéciales à Paris et les censeurs des succursales. Le Conseil présentait au gouverneur une liste en nombre double des administrateurs à nommer dans chaque succursale.

Le Conseil de régence se réunissait au moins une fois par semaine. Tous les membres, y compris les censeurs, étaient élus par l'assemblée générale des actionnaires à la majorité absolue des suffrages. Il aurait été éventuellement procédé à un second puis à un troisième tour. Les régents étaient renouvelés chaque année par cinquième, les censeurs par tiers. Ils étaient tous rééligibles. Les fonctions étaient gratuites, mais ils touchaient des jetons de présence. Ils devaient justifier de la propriété de trente actions au moins, inaliénables pendant la durée de leurs fonctions.

Aucune résolution ne pouvait être prise au Conseil sans l'assentiment de dix votants au moins, y compris le gouverneur et la présence d'un censeur, ces derniers n'ayant, du reste, que voix consultative. Leur surveillance s'exerce sur toutes les opérations de la banque, ils se font présenter l'état des caisses, les registres et les portefeuilles, ils proposent toutes les mesures qu'ils croient convenables pour l'ordre et l'intérêt de la banque. Ils consignent leurs observations dans un rapport présenté chaque année à l'assemblée générale des actionnaires, à qui ils rendent compte de l'accomplissement de leur mandat.

Le Conseil de régence se répartissait en sept Comités :

1° Le Comité d'escompte se composait : de trois régents, et de trois membres du Conseil d'escompte ; il se réunissait chaque jour ouvrable et surveillait l'application des règlements en matière d'escompte : admission, examen des effets, engagements, etc...

2° Le Comité des billets se composait de trois régents, de quatre suppléants et des trois censeurs. Il surveillait toutes les opérations concernant les billets.

3° Le Comité des livres et portefeuille se composait de quatre régents, trois suppléants et des trois censeurs. Il examinait les livres et registres de la banque, surveil-

lait le maniement des crédits et la classification des documents concernant le portefeuille.

4° Le Comité des caisses se composant de trois régents se réunissait une fois par semaine pour contrôler les situations (billets et espèces) qui lui étaient soumises ;

5° Le Comité des relations avec le Trésor, dont l'appellation indique le rôle, se composait de 5 régents et de un suppléant, il devait comprendre au moins deux trésoriers-payeurs généraux.

6° Le Comité des succursales se composait de quatre régents, trois suppléants et des trois censeurs.

7° Le Comité de la serre des dépôts, composé de quatre régents et un censeur, se réunissait une fois par mois.

Il ne faut pas confondre le Comité d'escompte dont nous avons parlé avec le Conseil d'escompte dont trois membres font, du reste, partie dudit Comité. Le Conseil d'escompte est un organe purement consultatif, composé de douze membres pris parmi les actionnaires, exerçant le commerce à Paris et nommés par les censeurs sur une liste de candidats présentée par le Conseil général en nombre triple de celui des membres à élire. Le Conseil d'escompte se renouvelle par quart chaque année. Les membres sont appelés alternativement à siéger au Comité d'escompte. Ils examinent le papier présenté à l'escompte et renseignent le Conseil sur la solvabilité des signataires. Ils fournissent un cautionnement de dix actions inaliénables pendant la durée de leur mandat et touchent, eux aussi, des jetons de présence.

§ IV. — *L'assemblée générale des actionnaires*

Elle se composait jusqu'à la réforme de juillet 1936 « des 200 plus forts actionnaires inscrits depuis six mois, à condition qu'ils soient citoyens français ». L'assemblée

se réunissait normalement chaque année le dernier jeudi de janvier — et elle pouvait être convoquée extraordinairement si le nombre des régents tombait à douze et celui des censeurs à un ou encore sur demande des censeurs approuvée par le Conseil de régence. L'assemblée était convoquée par le Conseil et présidée par le gouverneur.

Les actionnaires devaient venir en personne et voter eux-mêmes. Chacun n'avait qu'une voix, quelque était le nombre de ses actions. Ils recevaient, eux aussi, des jetons de présence.

Quant à ses attributions, elles se réduisaient à entendre le compte rendu des opérations de l'exercice et à procéder au renouvellement partiel du Conseil général : régents et censeurs ; mais tout ce qui, dans une société par actions ordinaire est du ressort de la libre volonté des actionnaires relève ici du gouvernement de la banque.

§ V. — *L'administration des succursales*

Elle comprend :

1° Le directeur, nommé par décret du Président de la République sur le rapport du ministre des Finances et sur la présentation qui lui est faite de trois candidats par le gouverneur de la banque ;

2° Des administrateurs au nombre de douze au plus et de six au moins, désignés par le gouverneur sur une liste de candidats en nombre double, établie par le Conseil de régence — et aussi si le nombre des actionnaires inscrits à la succursale dépasse cinquante, par ces derniers réunis en assemblée ;

3° Des censeurs, au nombre de trois, nommés par le Conseil de régence.

Le directeur exécute les décisions du Conseil, signe la correspondance, les endossements et acquits, préside le

Conseil d'administration et les Comités que celui-ci peut former dans son sein. Il suit la procédure des actions judiciaires. Il ne peut présenter aucun effet à l'escompte, il fournit un cautionnement de cinq ou quinze actions ; en cas de nécessité, il est remplacé par un administrateur délégué issu du Conseil.

Le Conseil d'administration, présidé par le directeur, veille à l'observation des règlements et statuts, fixe les sommes à affecter à l'escompte, prépare le budget annuel de la succursale. Il se réunit deux fois par mois au moins et il lui est rendu compte de toutes les opérations de la succursale. Les décisions sont prises à la majorité absolue, le quorum pour qu'une délibération soit valable étant des deux tiers des administrateurs. La présence d'un censeur au moins est également nécessaire.

Les censeurs dressent une fois par mois, au moins pour le Conseil de régence, un rapport sur l'exercice de leur surveillance.

§ VI. — *Les rapports de la banque et de l'Etat*

Ceux-ci sont de deux ordres : il y a des rapports d'ordre légal et des rapports d'ordre conventionnel, d'ordre contractuel. Dans le premier cas, l'Etat ne fait qu'user de son droit de faire payer à la banque le loyer de son privilège d'émission ; dans le second, il négocie avec elle.

Voyons d'abord :

A. — *La Banque de France, banquier de l'Etat.*

Nous envisagerons ici, comme dans tout ce chapitre du reste, les rapports de la banque et de l'Etat avant la réforme de juillet 1936.

La Convention du 26 octobre 1917 a codifié tout ce qui concerne le service de Caisse du Trésor. Voici le texte de l'article 7 de cette Convention :

« La Banque de France continuera d'effectuer gratuitement le paiement des chèques et virement tirés par les comptables du Trésor sur le compte du Trésor et de prêter son concours à l'Etat dans les conditions prévues par les décrets en vigueur pour faciliter le règlement par virement des mandats ordonnancés et visés bon à payer, établis au profit de ceux des créanciers de l'Etat et des départements qui ont des comptes ouverts, soit à la Banque de France, soit dans une maison de banque titulaire d'un compte à la Banque de France. Elle prêtera son concours au Trésor gratuitement, dans les mêmes conditions, pour faciliter le règlement par virements au débit du compte courant du Trésor des mandats qui lui seront transmis par les comptables du Trésor, après avoir été établis par les communes et les établissements publics au profit de leurs créanciers ayant des comptes ouverts soit à la Banque de France, soit dans un autre établissement de banque titulaire d'un compte à la Banque de France. Elle procédera sans frais à l'encaissement des chèques tirés à l'ordre des comptables du Trésor et des régies financières ».

Ainsi l'Etat dispose à la banque d'un compte courant dit compte courant du Trésor public, soumis à un régime spécial ; en ce sens qu'il n'est pas productif d'intérêt, ni pour le Trésor, ni pour la banque, compte courant qui comprend, au crédit les versements des comptables du Trésor et les opérations diverses (c'est le service de la dette publique que nous retrouverons plus loin), les mandats encaissés, les émissions de bons, etc... Au débit prennent place corrélativement les prélèvements des comptables du Trésor et les opérations diverses.

Il est temps de dire un mot de ces dernières : l'article 8 de la loi du 17 novembre 1897 oblige la banque à payer gratuitement, au même titre que les caisses publiques, les coupons au porteur des rentes françaises et des

valeurs du Trésor présentées à ses guichets, aussi bien à son siège à Paris que dans ses succursales et bureaux auxiliaires ; les sommes ainsi décaissées sont portées au débit du compte courant du Trésor public.

L'article 9 de la même loi de 1897 stipule que la banque sera tenue, sur la demande du ministre des Finances, d'ouvrir gratuitement ses guichets à l'émission des rentes et valeurs du Trésor : on sait les services inappréciables qu'a rendus ce texte pendant la période de guerre en particulier.

Voyons maintenant :

B. — *Les impôts et redevances.*

En premier lieu, la banque, société privée par actions, est soumise aux impôts ordinaires généraux (contributions directes, timbre etc...).

En second lieu, la banque verse à l'Etat le loyer de son privilège d'émission, c'est-à-dire une redevance annuelle. Dans son dernier état, qui date de la loi du 20 décembre 1918 qui ne faisait elle-même que ratifier la Convention du 26 octobre 1917, cette redevance est en quelque sorte dédoublée : d'une part continue d'être perçue l'ancienne redevance instituée par l'article 5 de la loi du 17 novembre 1897 et dont le mode de calcul est ainsi prévu par l'article 4 de la Convention de 1917 : « On ajoutera au produit obtenu en multipliant le solde moyen de la circulation productive par le taux de l'escompte, déduction faite, s'il y a lieu, des sommes partagées entre la banque et l'Etat conformément à l'article 12 de la même loi, le montant des intérêts perçus par la banque sur les effets prorogés et on appliquera à la somme ainsi déterminée une proportion de 5 % ; si pendant une période quelconque, le taux de l'escompte dépasse 3,50, 4 ou 4,50 %, cette proportion sera pour la période correspondante, respectivement portée à 7,50, 10 ou 12,50 % ».

D'autre part, la Convention de 1917 (art. 4) institue une redevance supplémentaire : « En outre, il sera perçu sur le produit déterminé comme ci-dessus des opérations productives de la banque, pour chaque exercice annuel, après déduction de la redevance mentionnée à l'alinéa précédent, une redevance supplémentaire de 20%, la tranche comprise entre 0 et 50 millions n'étant comptée que pour un quart de son montant, entre 50 et 75 millions pour $\frac{3}{8}$, entre 75 et 100 pour $\frac{4}{8}$, entre 100 et 125 pour $\frac{5}{8}$, entre 125 et 150 pour $\frac{6}{8}$, entre 150 et 175 pour $\frac{7}{8}$ ».

Le moins que l'on puisse dire de ce système de double redevance, c'est qu'il est très compliqué et son rendement n'est pas nécessairement supérieur à celui de l'ancien, que nous avons brièvement décrit dans la section I de ce chapitre. Ce n'est pas dans des considérations fiscales qu'il faut chercher l'explication de l'adoption de ce mode de calcul, bien qu'il ait eu pratiquement un rendement très supérieur, c'est dans le fait qu'il réalise une adaptation plus exacte de l'impôt aux bénéfices de la banque et ceci seul peut excuser la complication du mode de calcul posé par la Convention de 1917.

L'article 4 de cette dernière se termine ainsi :

« La redevance et la redevance supplémentaire seront perçues sans préjudice des impôts dus par la banque tels qu'ils sont déterminés par les lois existantes.

« Toute majoration de ces impôts et toute création d'impôts qui atteindraient les opérations déjà frappées par les redevances seraient compensées avec le montant de ces dernières, l'excédent étant perçu, en sus, le cas échéant ».

Pour éclairer cette disposition parfaitement justifiée, il suffit de se reporter à l'exposé des motifs de la loi de ratification : « Si des modifications étaient apportées aux impôts qui atteignent l'activité professionnelle de la

banque ou si de nouvelles taxes étaient assises soit sur les bénéfices de l'établissement, soit sur son chiffre d'affaires, soit sur le nombre de ses comptoirs et de ses employés ou de tel autre élément pris comme indice de l'importance de ses opérations, il y aurait lieu de comparer les résultats de l'application du régime nouveau et ceux qu'eût comportés le maintien du régime actuel. Le supplément d'imposition que ferait ressortir ce rapprochement serait compensé avec le produit des redevances et ne serait perçu que dans la mesure où il dépasserait le montant de ces derniers ». Ainsi cette Convention reconnaît la situation particulière de la banque au point de vue de son statut fiscal : ce dernier ne lui est pas imposé, mais l'Etat s'entend avec la banque sur l'ajustement de la loi fiscale à sa situation particulière.

Mais l'Etat peut atteindre d'une dernière façon les bénéfices de la banque quand le dividende dépasse une certaine limite. Voyons donc :

C. — *Le partage du dividende.*

La Convention du 18 juillet 1918 stipule qu'« à compter de l'exercice 1918, toute répartition d'un dividende annuel supérieur à 240 francs nets d'impôts par action obligera la banque à verser à l'Etat une somme égale à l'excédent net réparti ».

Il est à remarquer que la faiblesse évidente du système est dans le fait qu'il ne s'applique qu'aux bénéfices faisant l'objet d'une distribution immédiate aux actionnaires. Le Conseil général peut, s'il lui plaît, constituer des réserves à répartir au moment de l'expiration du privilège.

Enfin il nous reste à envisager :

§ VII. — *Le statut des opérations de la banque*

Nous ne parlerons naturellement ici que des particularités propres à la Banque de France. On en peut distinguer trois principales :

1° La Banque de France ne peut escompter que des effets, revêtus d'au moins trois signatures ayant au maximum 90 jours d'échéance et tirés sur une place où la Banque de France possède une succursale. Un tel effet est dit « bancable ».

Par exception certains effets à deux signatures seulement peuvent être admis à l'escompte : ce sont d'abord les warrants pour lesquels la troisième signature est remplacée par la garantie du privilège qui leur est attaché. D'autre part, peuvent être aussi escomptés, sous deux signatures, les effets ayant en garantie un transfert d'actions de la banque ou d'effets publics français ou d'autres valeurs déterminées.

2° La Banque de France ne peut ouvrir à ses clients que des comptes courants créditeurs, les comptes courants débiteurs étant prohibés.

Par ailleurs, les comptes courants créditeurs ne portent pas d'intérêt.

3° La banque est obligée de pratiquer le même taux d'escompte pour tous ses clients, quelle que soit leur solvabilité ou l'importance des effets présentés.

Il nous reste pour en avoir terminé avec le chapitre premier à conclure, c'est ce que nous ferons dans un :

§ VIII et dernier. Conclusion

La physionomie de la Banque de France

Au terme de cette étude du statut de la Banque de France et de son évolution historique jusqu'à la réforme de juillet 1936, nous nous sentons mieux placés pour

aborder l'étude de cette réforme elle-même, de ses causes, de ses conséquences.

Nous avons assisté aux débuts pénibles de la banque, à la crise de 1803, à la réforme de 1806 ; nous avons parcouru la période de calme qui s'étend jusqu'en 1840, nous avons vu alors se poser pour la première fois la question du renouvellement de son privilège et dès lors en 1857, 1897, 1918 nous avons retrouvé les mêmes problèmes, les mêmes aspirations, les mêmes résistances, sinon les mêmes solutions. Nous avons vu les difficultés de la guerre de 1870-71 avec la Commune et celle plus grandes encore de 1914-18 ; et si nous avons rencontré des modifications répétées du statut de notre Institut d'émission, du moins emportons nous l'impression de la continuité séculaire de l'action de la banque et pouvons-nous dédier en toute justice à ses dirigeants le mot de Goethe : « Le chef-d'œuvre de l'homme est de durer ».

CHAPITRE II

LES CAUSES DE LA RÉFORME DE JUILLET 1936

Nous nous proposons dans ce chapitre deuxième de notre étude de préciser les causes de la réforme de juillet 1936 ; nous distinguerons des causes immédiates et des causes profondes, nous préciserons en quoi la réforme du statut de la Banque de France est à la fois une réforme de conjoncture et une réforme de structure.

Causes profondes d'abord : les idées de nationalisation et de contrôle du crédit, dont nous rappellerons dans un paragraphe premier le développement et l'évolution.

Causes immédiates d'autre part : la politique de la Banque de France pendant la crise en premier lieu, le programme du Rassemblement populaire et les élections de 1936 en second lieu, feront l'objet des deuxième et troisième paragraphes.

Enfin nous avons jugé utile de traiter dans un dernier et quatrième paragraphe des diverses conceptions du rôle du gouverneur de la banque, problème tant controversé, nous le verrons, depuis un an et qui trouve sa place naturelle à la fin de ce chapitre II consacré aux causes de la réforme de juillet 1936 ; après quoi, nous entamerons dans un chapitre III l'étude de la réforme elle-même.

Voyons donc :

§ I. — *Les idées de nationalisation et de contrôle du crédit*

L'évolution des idées en matière de crédit, du point de vue qui nous occupe, a été marquée par une modification de la terminologie employée qui situe, mieux que toute dissertation, le chemin parcouru : quand aujourd'hui, on fonde un institut d'émission, on ne l'appelle plus la banque de tel ou tel pays mais la « banque centrale ». Qu'est-ce à dire ? L'expression dont la paternité revient aux économistes anglais et américains, a pris la valeur d'un programme et elle a reçu l'approbation officielle de la S.D.N. dont le Comité financier publie les résultats de ses enquêtes sous le vocable : *Mémoire sur les banques centrales*, telle ou telle année.

Mais le fait de parler de banques centrales implique l'acceptation de théories pour le moins ambitieuses dont le trait commun est la reconnaissance de l'idée que l'institut d'émission peut et doit contrôler le crédit national, qu'en un mot il peut et doit être « la banque centrale »¹.

Le degré extrême de cette théorie — nous le rappelions déjà dans notre introduction — c'est « la nationalisation du crédit » ; il ne nous appartient pas de discuter ici les mérites de cette conception, nous en exposerons seulement deux modalités, l'une anglaise, l'autre française, cette seconde à l'origine même du mouvement d'opinion qui a amené la réforme de juillet 1936.

G.-D.-H. Cole, lecteur à l'Université d'Oxford, et l'un des animateurs de la Socialist League² estime qu'il convient de constituer dans l'appareil bancaire deux secteurs : un secteur public nationalisé comprenant la

1. Cf. *Les doctrines monétaires à l'épreuve des faits : conférences organisées aux Sciences politiques*, Alcan, 1932, p. 73 et suiv.

2. Cf. A. Dauphin-Meunier, *La Banque 1919-1935*, Gallimard 1936, p. 276 et suiv.

Banque d'Angleterre et les Joint Stock Banks et un secteur privé. Cole est, lui aussi, un partisan de la théorie de la banque centrale régulatrice du crédit national et c'est pourquoi il veut nationaliser la Banque d'Angleterre. Lui-même s'exprime ainsi : « A cause de son pouvoir de restreindre ou dilater le crédit, la Banque d'Angleterre peut puissamment influencer les prix ; aussi faut-il qu'elle soit dans nos mains, si nous voulons contrôler la vie économique du pays ; nous sommes partisans de sa socialisation » et Cole a bâti un plan de réorganisation de la Banque d'Angleterre avec expropriation des actionnaires (qui recevraient en échange, à titre d'indemnité, des actions de jouissance dépourvues de droit de vote, ou des obligations d'Etat), nomination du gouverneur et de son adjoint par le Gouvernement et remplacement du « the Court » c'est-à-dire du Conseil de régence (composé des représentants de la haute banque et des grandes compagnies industrielles ou commerciales) par un Comité d'experts choisis par le Gouvernement... que Cole suppose naturellement être un Gouvernement socialiste.

Nous sommes, à dire vrai, assez sceptique quant aux possibilités d'application de ces idées en Angleterre, même à terme éloigné, mais l'intérêt de cette conception, c'est qu'elle a directement inspiré le plan de la C.G.T. française, élaboré par la Commission du crédit du bureau d'études en octobre 1934 et qui prévoit, lui aussi, un secteur bancaire public nationalisé. Comme nous le verrons, ce plan n'a été que très partiellement retenu lors du dépôt du projet initial du Gouvernement à la Chambre en juin 1936 ; il offre néanmoins un intérêt documentaire et trouve sa place dans le chapitre consacré aux causes de la réforme de juillet 1936.

Voici les 15 articles de ce plan¹ :

1. Cf. *Banque*, juillet-août 1935. *La réforme de la Banque de France et l'organisation du crédit*.

Article 1^{er}. — La Banque de France est la banque de la nation.

Article 2. — La Banque de France est constituée en établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle se place sous l'autorité du ministre des Finances. Ses statuts et toutes les modifications qui y sont apportées sont approuvées par décret, sur avis conforme du Conseil national supérieur de crédit ¹.

Article 3. — Les assemblées générales ordinaires et extraordinaires des actionnaires sont supprimées. A partir du 1^{er} janvier 1935, les actions de la banque recevront un intérêt fixe égal à la moyenne des dividendes distribués au cours des trois derniers exercices.

Article 4. — Les comptes de la Banque de France sont dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice soumis à l'approbation du ministre des Finances.

Article 5. — Le Conseil de régence de la banque comprend 15 membres :

Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs.

Cinq membres nommés par le ministre des Finances.

Sept membres nommés par le président du Conseil, sur une liste de quatorze noms établie par le Conseil national supérieur de crédit.

Article 6. — Les censeurs de la Banque de France sont nommés par le ministre des Finances sur proposition du Conseil national supérieur de crédit. Ils établissent chaque année, sur les comptes de la banque avant approbation par le ministre des Finances, un rapport public.

Article 7. — Les opérations de la banque consistent :

1^o à réescompter à tout banquier des lettres de change et autres effets de commerce à ordre, à des échéances déterminées qui ne pourront excéder trois mois et souscrits par des commerçants et autres personnes notoirement solvables ;

2^o à se charger pour le compte des banques et des établissements publics du recouvrement des effets qui lui seront remis ;

3^o à recevoir en compte-courant les sommes qui lui sont versées, par le Trésor, les banques, les établissements publics ;

1. Voir *infra*.

4° à tenir une caisse de dépôts volontaires pour tous titres, lingots et monnaies d'or et d'argent de toute espèce ;

5° à consentir des avances à l'Etat.

Article 8. — Les effets réescomptés par la banque dans les conditions prévues par l'article 7, premièrement, pourront être renouvelés deux fois, sous la seule condition que le montant total de ces opérations soit inférieur à un chiffre déterminé chaque année par le Conseil national supérieur de crédit.

Article 9. — La banque pourra accepter de réescompter, après avis favorable du Conseil national supérieur de crédit les effets tirés ou acceptés par les liquidateurs de sociétés en liquidation judiciaire.

Article 10. — Le montant total des avances concédées par la Banque de France à l'Etat, contre remise d'effets publics à court terme, sera soumis chaque année pour avis au Conseil national supérieur de crédit et fixé chaque année par la loi de finances.

Article 11. — Les redevances imposées à la banque par les lois des 17 novembre 1897 et 20 décembre 1918 sont supprimées.

Article 12. — Les bénéfices réalisés par la banque, après imputation des frais et charges de l'exercice, sont versés au budget général. Les déficits d'exploitation seront, le cas échéant, couverts par les ressources générales du budget.

Article 13. — La banque peut être chargée par l'Etat d'émettre par adjudication les bons du Trésor.

Article 14. — La banque n'est autorisée à conserver que celles de ses succursales qui correspondent à des besoins réels de réescompte de la part des établissements de crédit installés sur les mêmes places. La liste des succursales de la banque sera dressée par le Conseil national de crédit. Toutes les propositions de création ou de suppression ultérieures lui seront également soumises.

Article 15. — Un délai d'un an, à dater de la promulgation de la présente loi est imparti à la Banque de France pour réaliser le transfert des comptes de sa clientèle directe ou de la clientèle de celles de ses agences qui seront supprimées par le jeu de l'article 13, soit à des organismes placés sous le contrôle de l'Etat, soit à des établissements de crédit privés. Ce transfert sera réalisé par les banques populaires sur simple

demande des intéressés. Une Convention passée entre la Banque de France et la Chambre syndicale des banques populaires règlera le détail de ces opérations.

A ce plan, qu'il nous appartiendra de discuter lors du chapitre IV, était adjoit un projet en trois articles créant un « Conseil national de crédit ».

Article 1^{er}. — Il sera créé un Conseil national de crédit présidé par un délégué du Conseil national économique, assisté du gouverneur de la Banque de France qui sera membre de droit. Il comprendra en outre :

1^o Dix membres élus par le Conseil national de la production et de l'économie ;

2^o Quatre membres du Parlement dont deux membres du Sénat et deux membres de la Chambre élus par les assemblées.

3^o Deux inspecteurs des finances désignés par le ministre des Finances et deux professeurs d'économie politique agrégés des Facultés de droit désignés par le ministre de l'Instruction publique ;

4^o Quatre délégués des ministres de l'Agriculture, des Travaux publics, du Commerce et de la Marine marchande ;

5^o Le gouverneur de la Banque de France, les directeurs de la Caisse des Dépôts et du Crédit national.

Pendant la durée de son mandat et pendant cinq ans après son expiration aucun membre désigné ou élu ne pourra faire partie d'un Conseil d'administration s'il n'en fait partie au moment de sa désignation ou de son élection. Aucun membre désigné ou élu ne pourra, à l'expiration de son mandat, faire partie à nouveau pendant cinq ans du Conseil national de crédit.

Article 2. — Le Conseil national de crédit a pour objet d'arbitrer souverainement les conflits qui pourraient s'élever entre le ministre des Finances et la Banque de France, relativement à l'interprétation de ses statuts et, pour ce, formuler toute proposition de loi pour les modifier s'il y a lieu. Il en sera de même du ministre des Finances et du Conseil de régence de la Banque de France lorsqu'ils seront en conflit sur l'interprétation des statuts.

Le Conseil national de crédit statuera souverainement sur le taux de l'escompte.

Article 3. — Un règlement d'administration publique précisera les formes et les délais de la procédure devant le Conseil national de crédit dont les débats et les délibérations auront lieu à huis clos.

Autant le concept de « nationalisation du crédit » est clair et précis — le plan exposé plus haut en témoigne — autant celui de « contrôle du crédit » est vague et incertain. L'idée générale c'est que la banque d'émission ou plus exactement la banque centrale peut et doit se préoccuper de l'évolution de la vie économique nationale, de ce qu'on appelle aujourd'hui la conjoncture et non seulement elle doit agir selon les besoins de cette dernière, mais encore avoir une action directrice sur la production et les échanges ; faire suivant le mot qui fit fortune après-guerre, une politique de monnaie dirigée —, c'est à-dire, non pas seulement surveiller le marché monétaire et les mouvements de l'or, mais aussi et surtout le niveau des prix, la situation du chômage, etc... Le moyen d'action, qui n'est pas du reste entièrement nouveau, nous le connaissons bien, c'est l'« open market », c'est-à-dire l'achat ou la vente de titres sur le marché dont on augmente ou diminue ainsi à volonté les disponibilités. Nous ne discuterons pas les mérites de cette conception — dont nous ferons seulement remarquer qu'elle suppose admise une prémisse discutable : la valeur absolue de la théorie quantitative de la monnaie ; nous remarquerons seulement qu'elle fut démentie par les faits aux Etats-Unis dans les quatre années qui ont précédé la grande crise de 1929, mais il n'est pas niable — et c'est pourquoi nous avons tenu à en dire quelques mots — que cette conception de la monnaie dirigée était, plus ou moins consciemment du reste, celle prônée par ceux qui dans les années dernières, ont poursuivi la Banque de France et ses dirigeants de leurs critiques et de leurs protestations. Notre Institut d'émission, au contraire, a toujours

contesté l'efficacité d'une pareille conception et soutenu qu'il était dangereux de sacrifier la monnaie à l'économie et, suivant le mot de M. le doyen Allix de faire ce cadeau gratuit au « gouverneur de la banque qui, à ses absorbantes fonctions aura à joindre les fonctions de régisseur général et responsable de la prospérité publique »¹.

Voyons maintenant, après les causes profondes et lointaines, les causes immédiates, c'est-à-dire :

§ II. — *La politique de la Banque de France pendant la crise et les critiques de l'organisation de la banque*

Ces critiques, nous les trouvons exprimées, d'une plume vigoureuse mais manquant pour le moins d'impartialité, dans la brochure de M. Francis Delaisi² : *La Banque de France aux mains des 200 familles* et qu'il nous faut ici même résumer en quelques lignes : l'auteur attribue la politique, néfaste à ses yeux, suivie par la Banque de France pendant la crise, à l'organisation « oligarchique » de notre Institut d'émission : il proteste en particulier avec véhémence contre les fameux articles 10 et 11 des statuts de 1806, en vigueur jusqu'en juillet 1936 et qui déclarent que « l'universalité des actionnaires de la banque sera représentée par 200 d'entre eux, qui, réunis, formeront l'assemblée générale de la banque.

« ... Les 200 actionnaires qui composeront l'assemblée générale seront ceux qui seront constatés être, depuis six mois révolus, les plus forts propriétaires de ses actions ». Et M. Delaisi d'ajouter : « par une anomalie sans exemple, je crois, dans aucun pays, les petits actionnaires en sont formellement exclus ». Nous verrons, au contraire, dans notre chapitre IV, que, dans de nombreux pays, l'assemblée générale des actionnaires de

1. *Les doctrines monétaires à l'épreuve des faits*, op. cit., p. 122 et 123.

2. *Comité de vigilance des intellectuels antifascistes*, 1936.

l'Institut d'émission ne comprend qu'un nombre limité de ces derniers. Au surplus, l'expérience des deux dernières assemblées générales, réunies en prescription des nouveaux statuts, est à notre avis la meilleure réponse à donner à ceux qui croyaient qu'il suffit d'un texte législatif pour changer des pratiques séculaires et du reste indispensables : à l'Assemblée générale du 28 janvier 1937 1.275 actionnaires seulement sur 40.947 propriétaires d'actions de la Banque de France au lieu de 200 étaient présents ou représentés, avouons que c'est un maigre résultat.

M. Delaisi proteste, par ailleurs, contre le fait que l'ancien Conseil de régence comprenait six banquiers et il ajoute : « A première vue cela peut paraître étonnant car la Banque de France, nous l'avons vu, a pour mission essentielle de réescompter le papier des banquiers. Elle doit le faire avec le plus grand discernement puisque son portefeuille est la seule garantie des billets émis en excédent de l'encaisse-or. Comment ce choix serait-il impartial si les juges sont en même temps partie, si des banquiers, à la fois clients et administrateurs de la Banque de France sont chargés d'admettre ou de refuser leur propre papier et celui de leurs concurrents »¹.

A cela, nous répondrons en rappelant le vieil adage latin : *fabricando fit faber*. De même ce sont incontestablement les banquiers qui sont le mieux à même de juger les possibilités de réescompte et l'un des reproches les plus pertinents que l'on peut adresser au nouveau statut, c'est précisément d'avoir éliminé tous les banquiers de l'administration de la banque et de les avoir remplacés par des fonctionnaires, hommes éminents sans doute, mais inévitablement placés sous la férule de l'Etat.

Ajouterons-nous que la loi du 22 avril 1806 stipulait que « cinq régents sur les quinze seront pris parmi les

1. *Op. cit.*, p. 22 et 23.

manufacturiers, fabricants ou commerçants, actionnaires de la banque ». M. Delaisi proteste vigoureusement contre le choix des personnes qui représentent ces professions et il insiste sur le fait que les négociants ne sont en fait représentés qu'au Comité d'escompte. Rappelons-nous à M. Delaisi l'importance de ce dernier Comité qui donne quotidiennement son avis sur les quotités escomptables et dont l'avis, théoriquement consultatif, est en fait la plupart du temps suivi par le Conseil. Enfin, M. Delaisi, se faisant ou plutôt s'improvisant l'avocat de l'agriculture, vitupère contre le fait qu'un seul agriculteur entrerait dans le Conseil de régence. Nous verrons si la profession agricole est mieux représentée dans le nouveau Conseil général de notre Institut d'émission.

Plus sérieuse est, à notre avis, la critique de M. Delaisi quand il proteste contre l'absence de représentants des banques de provinces dans l'ancien Conseil de régence. L'auteur rappelle très justement qu'« elles avaient à l'origine leur place marquée dans le Conseil : Perier de Grenoble, Perrée de Granville, Lagarde de Marseille, Ricard de Lyon, figurent dans le premier Conseil de régence (1800) à côté de Journu-Aubert de Bordeaux ». Encore faut-il faire intervenir en cette matière l'évolution de la structure de l'économie et de la finance nationale ; les banques de province ont vu, pour des raisons multiples et bien connues, leur importance relative diminuer sans cesse et corrélativement de grands établissements de crédit à succursales multiples se fonder dans la seconde partie du siècle dernier, cette évolution inévitable s'est traduite dans les faits.

M. Delaisi fait encore grief à la Banque de France d'avoir fait « pression sur les Chambres de commerce par le canal de l'escompte ». Mais alors, comment expliquer la quasi unanimité des réponses favorables au maintien

du statu quo lors des enquêtes faites auprès de ces organismes, au moment des divers renouvellements du privilège de la banque ; si elles en avaient senti la nécessité, elles auraient pu à ce moment se dégager de « l'emprise intolérable » de l'Institut d'émission et réclamer les réformes nécessaires, elles ne l'ont pas fait.

M. Delaisi prétend également que l'Institut d'émission a mis des entraves au développement du crédit agricole et artisanal. Faut-il rappeler l'importance des sommes mises à la disposition de ces derniers par les lois et les Conventions de 1897 et 1918.

Enfin, M. Delaisi critique naturellement la politique de la banque pendant la crise et il traite les régents de « profiteurs de la déflation ». Faut-il rappeler que la Banque de France et ses dirigeants ont eu, avant tout, le souci de défendre une encaisse-or qui est notre trésor de guerre et qu'en défendant le franc, ils entendaient eux aussi coopérer à la défense nationale.

Au surplus, les événements de ces derniers jours (juin 1937) viennent de montrer la nécessité de la déflation, même quand on a usé et abusé simultanément des autres procédés : dévaluation par exemple.

M. Delaisi insiste aussi sur « ce que deviennent les gouverneurs ». Il faut reconnaître qu'à l'étranger des mesures avaient été prises en ce sens, pour empêcher des abus, encore faut-il remarquer qu'il est assez normal que les grandes affaires privées fassent appel, au terme de leur carrière, à des hommes aussi compétents que ceux qui ont assumé le gouvernement de notre Institut d'émission. Nous n'insisterons plus sur ce point que nous retrouverons dans le paragraphe IV du présent chapitre consacré précisément aux « diverses conceptions du rôle du gouverneur de la banque ».

Dans la troisième partie de son livre, M. Delaisi traite la Banque de France de « banque de coups d'Etat » et

il nous la montre successivement « au service des deux Napoléons » et « contre la République » de 1871 ; nous avons fait précédemment justice à la banque de ces accusations légendaires, nous n'y reviendrons pas.

En conclusion de son exposé, M. Delaisi nous déclare que « la Banque de France doit être la banque de la France » et il nous adresse un plan de réforme analogue à celui de la C.G.T. et que nous avons exposé plus haut ; ces plans ne devaient pas rester lettre morte et sous une forme — atténuée du reste — ils allaient servir d'aliment à la campagne électorale de 1936 et de ciment à l'organisation du Rassemblement populaire. C'est ce qu'il nous faut brièvement exposer dans un :

§ III. — *Le programme du Rassemblement populaire et les élections de 1936*

Il ne nous appartient pas de rechercher les origines et les circonstances de la formation du « Rassemblement populaire » ; on pourra du reste se reporter très utilement à un excellent article de M. Louis Joxe : « Le Front populaire » dans la revue *Sciences politiques* de mai 1937¹. Il nous faut seulement exposer le programme de cette organisation, rendu public le 10 janvier 1936 sous le vocable : « Programme de revendications immédiates » qui comprend deux parties, des revendications politiques et des revendications économiques ; ces dernières seules nous intéressent et voici la deuxième rapportée par M. Louis Joxe :

Contre le pillage de l'épargne pour une meilleure organisation du crédit.

Réglementation de la profession de banquier.

Réglementation du bilan des banques et des sociétés anonymes.

1. P. 115 à 139.

Réglementation nouvelle des pouvoirs des administrateurs des sociétés anonymes.

Interdiction aux fonctionnaires retraités ou en disponibilité d'appartenir aux Conseils d'administration des sociétés anonymes.

Pour soustraire le crédit et l'épargne à la domination de l'oligarchie économique, faire de la Banque de France, aujourd'hui banque privée, la Banque de la France.

Suppression du Conseil des régents.

Elargissement des pouvoirs du gouverneur sous le contrôle permanent d'un Conseil composé des représentants du pouvoir législatif, de représentants du pouvoir exécutif et de représentants des grandes forces organisées du travail et de l'activité industrielle, commerciale et agricole. Transformation du capital en obligations, des mesures étant prises pour garantir l'intérêt des petits porteurs ¹.

Le programme de Rassemblement populaire suscita maintes controverses, mais sa force résidait dans le fait qu'il constituait une liste de revendications et aussi parce qu'il n'était au fond que le simple développement d'une violente campagne amorcée depuis longtemps déjà, contre « les 200 familles qui dominent l'économie et la politique de la France » campagne qui eut, il faut le reconnaître, un succès considérable. Le schéma du raisonnement, le voici, dû à Maurice Thorez et rapporté par M. Louis Joxe ² :

« Nous avons montré, dit-il, que sur les 50.000 sociétés par actions actuellement constituées dans le pays, il en était 200 qui comptaient dans leurs conseils quelques 200 administrateurs se retrouvant dans les différentes sociétés, dirigeant une trentaine de banques, huit compagnies d'assurances, autant de compagnies de chemin de fer ou d'entreprises de navigation, de métallurgie, des sociétés minières, des usines de produits chimiques. Que ces grands industriels désignent, exception faite des

1. Cf. également le *Temps* du 6 mai 1936.

2. Article cité *supra*, p. 136.

trois fonctionnaires de l'Etat, la moitié des régents de la Banque de France, l'autre moitié étant composée des représentants des six grandes banques ».

Et M. Louis Joxe d'ajouter : « Le slogan des 200 familles, la campagne contre les régents de la Banque de France, l'étalage des secrets bien gardés du régime capitaliste sont des forces considérables... Ainsi arriva-t-on aux élections ».

Et remarquons bien que cette campagne ne fut pas seulement l'apanage des communistes ; dans son discours électoral d'Orange radiodiffusé du 24 avril 1936, M. Daladier, président du parti radical et radical-socialiste, s'exprimait ainsi : « De même, la nationalisation du crédit ne saurait être davantage ajournée. Comment, en effet, cette grande force des temps modernes demeurerait-elle plus longtemps au seul service du grand capitalisme et serait-elle plus longtemps dispensée par les représentants de quelques dynasties à peine. Il y a longtemps déjà que j'ai dit que la Banque de France devrait devenir la Banque de la France. Je le répète aujourd'hui puisqu'elle croit nécessaire de célébrer, dans la presse, ses propres louanges. Nous n'avons plus de roi, nous ne voulons plus de régents »¹. Et les socialistes S.F.I.O., par la voix de leur secrétaire général M. Paul Faure², renchérisaient ainsi : « Tout républicain digne de ce nom se rend compte que l'un des tous premiers actes d'un Gouvernement et d'une majorité de Front populaire sera de museler les forces bancaires et de dégager le crédit public du chantage de la haute finance. Main mise de la République sur la Banque de France, avec, comme inévitable corollaire, la nationalisation du crédit. C'est la première Bastille à enlever de haute lutte ».

Le résultat des élections fut, on le sait, d'une netteté

1. Rapporté par le *Temps* du 25 avril 1936.

2. Discours radiodiffusé au poste Paris P.T.T., rapporté également par *Le Temps* du 25 avril 1936.

absolue : le succès des gauches dépassa sensiblement toute prévision ; la majorité du Front populaire atteignait le chiffre record de 380. La Chambre élue les 26 avril et 3 mai 1936 était incontestablement la plus avancée que le régime ait jamais connue ; surtout « c'était une Chambre, où pour la première fois le groupe socialiste était le plus nombreux. La France allait connaître un Gouvernement de Front populaire à direction socialiste et à soutien communiste et syndicaliste »¹.

§ IV. — *Le changement de gouverneur,
les diverses conceptions du rôle du gouverneur de la banque*

Un des premiers actes du nouveau Gouvernement fut, la mise à la retraite et l'honorariat conféré à M. Tannery, gouverneur de la Banque de France et son remplacement par M. Labeyrie, procureur général près de la Cour des Comptes (6 juin 1936). C'était le signe précurseur d'une réforme qui ne saurait tarder. Moins d'un mois après la constitution du cabinet Blum, le projet était déposé sur le bureau de la Chambre des députés ; mais avant d'entamer son étude dans un chapitre troisième, nous voudrions dire quelques mots d'un problème d'actualité et qui a suscité de vives controverses depuis la parution dans la *Revue des Deux Mondes*² des « *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France* » sous le titre : « *Le relèvement financier et monétaire de la France (1926-1928)* » par M. Emile Moreau. Ce dernier était, comme on sait, gouverneur de notre Institut d'émission lors des journées, tragiques pour le franc, de juillet 1926 et il n'est pas niable, pour tout homme de bonne foi, que, par son énergique attitude, M. Moreau a contribué à ce moment-là à rétablir la situation, mais alors la banque était indépen-

1. Article de M. Joxe, cité *supra*, p. 136.

2. Cf. *Revue des Deux-Mondes* 1^{er} et 15 mars, 1^{er} et 15 avril 1937.

dante, trop même au gré de certains ! Quoiqu'il en soit, nous relevons dans ces souvenirs des points particulièrement intéressants pour notre étude. C'est ainsi que M. Moreau, à propos d'une conversation avec M. Strong, gouverneur de la Federal Reserve Bank de New-York, rapporte l'avis de ce dernier : « Strong insiste sur la nécessité absolue de l'indépendance de la Banque de France vis-à-vis de l'Etat »¹ et, un peu plus loin, M. Moreau écrit : « Rist et moi partons pour Versailles où nous allons dîner avec M. Strong. Ce dernier est très aimable, mais encore plus réservé. Pourtant, nous avons marqué un point : visiblement, l'attitude ferme de la Banque de France ces derniers jours, a fait sur lui la meilleure impression. Au cours de notre conversation, comparant les statuts de la Banque de France et du Federal Reserve System, il voit la principale garantie de l'indépendance de notre Institut d'émission dans la personnalité du gouverneur »².

M. Emile Moreau avait en effet annoncé à M. de Monzie, ministre des Finances du cabinet Herriot, formé le 20 juillet 1926, que si la convention relative aux dollars Morgan, dont la cession à la banque devait fournir à la trésorerie un contingent immédiat de ressources, n'était pas votée sans délai par le Parlement, il « couperait les crédits du Trésor ». Les régents approuvèrent et félicitèrent le gouverneur de son attitude. Dans la soirée du 21 le ministre des Finances déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi portant approbation de la Convention intervenue entre l'Etat et la banque pour l'achat, par cette dernière, du solde des dollars Morgan. Mais, contrairement à ce qui avait été promis la veille à M. Moreau, il n'est plus question de relever le plafond de la circulation d'un montant égal à celui des billets émis à

1. Cf. numéro du 1^{er} mars p. 56.

2. Cf. numéro du 1^{er} mars p. 62.

cette occasion. Aussitôt M. Moreau avise par lettre le Président du Conseil que si la faculté d'émission de la banque n'est pas élevée, le Conseil général s'opposera à l'achat des dollars Morgan et la trésorerie ne pourra plus compter sur le concours de la Banque de France... Dans la nuit du 21 au 22, le ministère Herriot était renversé.

Voilà tout ce qu'on reproche à M. Emile Moreau. La vérité c'est que le gouverneur de la Banque de France a rempli son rôle et n'a-t-il pas raison d'écrire dans ses *Souvenirs* que la réalité, c'est que les ministres « ne voulaient pas avouer au Parlement qu'ils allaient faire de l'inflation »¹.

La parution de ces *Souvenirs* eut naturellement le don d'irriter M. de Monzie, et celui-ci, usant du droit de réponse, adressa à la *Revue des Deux Mondes* une lettre² dans laquelle il s'exprime ainsi : « Je n'ai pas à rechercher si, en provoquant la chute d'un Gouvernement, M. Emile Moreau était dans la limite des attributions normales d'un gouverneur de la Banque de France et si l'aveu d'une telle initiative ne légitime pas la réforme du statut de la Banque de France réalisée par la loi du 24 juillet 1936 ».

Ce à quoi, M. Emile Moreau a répondu : « J'avais le devoir d'observer l'engagement moral pris par moi en entrant à la Banque de France de faire respecter son indépendance par le Gouvernement, quelqu'il fût, et d'empêcher celui-ci de violer les statuts de l'Institut d'émission et les lois en vigueur ». Au surplus nous rappellerons à M. de Monzie que ce n'est pas la banque qui a provoqué la chute du Gouvernement dont il faisait partie, mais la Chambre elle-même qui l'a renversé dans la plénitude de ses droits.

1. Numéro du 1^{er} mars, p. 69.

2. Lettre reproduite dans le numéro du 1^{er} avril p. 683.

Par ailleurs, à la fin de ses *Souvenirs* ¹, M. Emile Moreau rapporte ceci, qui n'est pas sans intérêt : « M. Moret, directeur du mouvement général des fonds, me rapporte que le Conseil des ministres (rappelons qu'il s'agissait en l'espèce du cabinet d'Union nationale présidé par M. Poincaré) s'est montré très mécontent de l'attitude de la Banque de France et qu'il a envisagé sa transformation en banque d'Etat. Je réponds à M. Moret que cette transformation serait une grosse erreur, mais que, si le Gouvernement veut la commettre, je n'ai aucun moyen de l'en empêcher », et plus loin, « M. Moret me demande si ma résolution de ne pas accepter une nouvelle répartition des bénéfices entre la banque et l'Etat est irrévocable. Je lui dis que oui, en lui faisant remarquer que je me fonde sur les lois existantes ne pouvant être abrogées sans le consentement de la banque ».

En tenant un pareil langage, M. Emile Moreau n'a fait que montrer, si besoin était, qu'il avait eu pleinement, lors de son passage à l'Institut d'émission, conscience de ses droits et de ses devoirs. Et il est faux de prétendre, comme le laisse entendre M. Delaisi ², que les gouverneurs n'ont été que « les fondés de pouvoir des régents, non de l'Etat » et s'il est vrai que « dans tout le cours de l'histoire de la Banque de France, on voit toujours les gouverneurs défendre les prérogatives de la banque contre le Gouvernement qu'ils sont censés représenter auprès d'elle », c'est que précisément le ou les Gouvernements successifs montraient des exigences inadmissibles et en contradiction flagrante avec les lois et statuts en vigueur.

Très différente apparaît, est-il besoin de le dire, la conception qu'avait M. Labeyrie du rôle de gouverneur de la Banque de France, telle qu'elle ressort d'une inter-

1. Cf. numéro du 15 avril p. 833 et 837.

2. Brochure citée, p. 55-56.

view qu'il donna il y a quelques mois¹ : « J'entends, dit-il :

« 1^o En toutes circonstances, faire prédominer l'intérêt général sur les intérêts particuliers ;

« 2^o *Faire de la Banque de France un service public*, comme l'ont entendu les législateurs eux-mêmes ;

« 3^o Lutter contre les spéculateurs qui veulent faire de la monnaie nationale, l'objet de leurs combinaisons » et M. Dauphin Meunier qui interviewait le nouveau gouverneur de se réjouir de ces déclarations et de terminer son article en rappelant qu'« hier le gouverneur nommé par le ministre n'était pourtant pas responsable devant lui ; il ne l'était que devant les actionnaires en droit, en fait devant les régents dont il était le débiteur quasi-obligé ». Aujourd'hui c'est un fonctionnaire dont le *Temps* ne pourrait plus écrire, comme dans son numéro du 28 février 1931, que « une fois nommé, il n'a plus de comptes à rendre au Gouvernement ». Soit, mais quels comptes M. Labeyrie eut-il à rendre ? C'est ce que nous verrons dans notre chapitre IV. Auparavant, il nous faut entamer dans le chapitre III : *L'étude de la réforme de juillet 1936*.

1. Cf. le numéro de *Banque* de janvier 1937, p. 4, 5 et 6 interview de M. Labeyrie par Dauphin-Meunier.

CHAPITRE III

L'ÉTUDE DE LA RÉFORME DE JUILLET 1936

Section I

Les projets et propositions

§ I. — *Le projet initial du Gouvernement*

Le jour même où le ministère Blum se présentait devant les Chambres, un nouveau gouverneur de l'Institut d'émission, M. Labeyrie, était nommé. Signe précurseur d'une réforme qui ne saurait tarder, avons-nous dit. De fait celle-ci ne se fit guère attendre. Déjà dans la déclaration ministérielle du 6 juin 1936, nous relevons que le nouveau Gouvernement s'engage à réaliser dans le plus bref délai possible « une réforme du statut de la Banque de France garantissant dans sa gestion la prépondérance des intérêts nationaux »¹. Le 18 juin, on peut lire dans le communiqué remis à la presse à la suite du Conseil de cabinet tenu ce jour que « le ministre des Finances a été également autorisé à déposer un projet de loi tendant à modifier les lois et statuts de la Banque de France, afin de garantir dans sa gestion les intérêts économiques de la nation ».

Quant au compte rendu officiel de la séance du Conseil des ministres du 19 juin, il rapporte que « M. Vincent Auriol, ministre des Finances, a soumis à l'approbation

1. Rapporté par *Le Temps* du 7 juin 1936.

du Président de la République des projets de loi 3^o réorganisant la Banque de France ».

Et le même jour à la Chambre, dans son discours qui établissait suivant ses propres mots, « le bilan de la situation financière », M. Vincent Auriol, relativement à la réforme de la Banque de France s'exprime ainsi : « Pour le crédit, je dépose le projet de loi concernant la réforme des statuts de la Banque de France. Il ne s'agit pas de la placer sous la domination de l'Etat, encore que le bilan et l'expérience nous apprennent que son indépendance est plus ou moins fictive, et sa partialité plus ou moins dangereuse. Il s'agit de faire passer en elle le souffle puissant du travail national et de la production nationale par la représentation de l'agriculture et la participation des élus du Conseil national économique. Nous pourrions alors assouplir le crédit privé... nous n'avons pas l'intention de nationaliser les banques privées, nous en tenant au programme du Front populaire »¹.

Le projet de loi comportait l'article unique suivant : « Le Gouvernement est chargé de modifier et de compléter par décret délibéré en Conseil des ministres les lois et statuts qui régissent la Banque de France afin de garantir dans sa gestion les intérêts économiques de la nation et de prendre toute disposition susceptible d'éviter les mesures spéculatives auxquelles pourrait donner lieu le dépôt du présent projet ». Il n'est pas inutile, croyons-nous, de citer quelques passages de l'exposé des motifs² qui précède le projet lui-même : « La Banque de France, par le jeu de l'escompte, par son privilège d'émission, exerce sur le volume et la répartition du crédit une influence prépondérante dont les répercussions se font directement sentir dans tous les domaines de l'activité économique. Une telle puissance doit être mise exclu-

1. Cf. *Le Temps* du 20 juin 1936.

2. Cf. *Doc. parl.*, Chambre, S.O., 1936, annexe n° 347.

sivement au service des intérêts généraux du pays. C'était la pensée de Mollien qui, en 1804, écrivait à Bonaparte que la Banque de France au lieu de devenir un grand instrument public, restait le comptoir exclusif de quelques banquiers. C'était, 100 ans plus tard, la pensée de Viviani qui déclarait solennellement à la Chambre des députés que tous les projets qui respecteraient le Conseil de direction et le capital de la banque seraient acculés à l'impuissance. C'est aussi notre sentiment... L'Etat sera représenté au sein du nouveau Conseil général par les fonctionnaires auxquels incombent les soins du crédit public. En ce qui concerne le commerce, l'agriculture et l'industrie, nous vous proposons de faire désigner par la Conseil national économique des représentants qualifiés de chaque catégorie d'intérêts, des petits comme des puissants ; enfin pour garantir un fonctionnement parfait, nous ne croyons pas devoir faire mieux que d'appeler au Conseil les représentants du personnel technique ».

Il y aurait beaucoup à dire et à revenir sur cet exposé ; c'est ainsi que nous pourrions tout d'abord faire remarquer que l'avis de Mollien n'est pas pertinent, puisque le ministre du Trésor écrivait en 1804, c'est-à-dire avant la réforme de 1806, caractérisée, nous l'avons vu, par la nomination d'un représentant de l'Etat, le gouverneur. Nous pourrions encore signaler que le projet gouvernemental « respectant le capital de la banque... serait acculé à l'impuissance » suivant les propres paroles de M. Viviani ; enfin et surtout nous rappellerons que ce projet sous sa forme initiale rencontrât dans les milieux parlementaires un accueil des plus réservés. En effet, — l'expérience de juin 1937 l'a prouvé — il est toujours dangereux de donner des « pleins pouvoirs » ou même de simples « délégations de pouvoirs » à un Gouvernement à direction socialiste. Le Gouvernement Blum lui-même

l'a senti puisque nous relevons cette phrase significative dans l'exposé du motif du projet tendant à la réforme de la comptabilité publique¹ déposé le même jour que celui relatif à la réforme de l'Institut d'émission : « La révision du statut de la Banque aura pour résultat de restreindre le droit qu'ont actuellement, théoriquement tout au moins, les dirigeants de cet établissement de s'opposer à l'extension des crédits ouverts aux particuliers et à l'Etat, et certains ne manqueront pas de prétendre que cette réforme donnera aux Chambres et au Gouvernement des facilités excessives. Le seul moyen de parer aux excès éventuels de cet ordre doit être recherché dans un contrôle rationnel, complet et rapide de la gestion des finances publiques par le représentant de la nation... La réforme de la comptabilité publique s'impose en tout état de cause. En demandant qu'elle soit concomitante à la réforme du statut de la Banque de France, le Gouvernement témoigne de façon formelle qu'il n'est pas dans ses intentions de pratiquer une politique de facilité ».

Ces réserves n'étaient pas chimériques, puisque le jour même où il déposait son projet de réforme de l'Institut d'émission, le ministre des Finances demandait la discussion immédiate d'un projet approuvant une Convention du 18 juin 1936 entre le ministre et le gouverneur de la banque et fixant le montant maximum de la circulation des bons ordinaires du Trésor. Cette Convention approuvée par la loi du 23 juin suivant eut pour conséquence, de scinder le portefeuille de la banque en deux parties : portefeuille commercial d'une part, portefeuille d'effets publics de l'autre. Ainsi apparut pour la première fois — et nous approuverons cette première disposition de la Convention — le montant de l'inflation indirecte à laquelle les Gouvernements précédents avaient

1. *Doc. parl.*, Chambres, S.O. 1936, annexe 348.

dû recourir par la voie du réescompte de bons du Trésor et d'autres effets publics. Le montant de ces bons s'élevait à 13.883 millions et demi, ils sont appelés à disparaître et à être remplacés par une avance, provisoire, sans intérêt, d'un montant égal (art. 1^{er} et 2 de la susdite Convention).

Mais — et c'est là qu'apparaît la politique de facilité décriée plus haut par M. Vincent Auriol — l'article 3 de la Convention du 23 juin 1936, par dérogation à l'article 8 de celle du 23 juin 1928 autorise la banque à accorder au Trésor une avance temporaire nouvelle, également sans intérêt, à concurrence de 10 milliards.

Le projet gouvernemental, nous l'avons dit, avait reçu des milieux parlementaires un accueil réservé, si réservé même, que M. Ernest Pezet et plusieurs de ses collègues déposèrent aussitôt une proposition de loi tendant à la réforme de la Banque de France, proposition qui serait opposée au projet du Gouvernement ayant le même objet. D'où :

§ II. — *La proposition Pezet*¹

Cette proposition est précédée d'un exposé des motifs qui contient des idées particulièrement intéressantes. Et d'abord il pose tout de suite le problème dans toute sa simplicité : « Dans la réalité, il s'agit avant tout d'obtenir plus aisément d'une part le financement des déficits budgétaires et des dépenses supplémentaires résultant des projets sociaux ou des plans de grands travaux ; d'autre part une aide plus libérale aux industries mises en difficulté par la crise... Il s'agit là d'une inflation préparant à plus ou moins longue échéance la dévaluation ». L'exposé des motifs envisage dans une première partie les rapports de la banque avec l'Etat ; il rappelle très à pro-

1. Cf. *Doc. parl.*, Chambres, S.O. 1936, annexe 328.

pos que les banques d'émission édifiées ou réorganisées après la guerre sous l'influence d'experts internationaux ont vu leurs statuts appliquer très rigoureusement le principe de l'indépendance de la banque d'émission vis-à-vis du Gouvernement. Mais ajoute-t-il aussitôt, « l'expérience des bouleversements monétaires récents a conduit à une conception plus nuancée ; en fait les Gouvernements, maîtres de la politique économique et de la politique budgétaire, ont également dirigé la politique monétaire, quelle que fût l'autonomie théorique de la banque d'émission. Il s'agit bien là, en effet, d'un droit régalien ».

Ici nous protestons car c'est une extension singulière d'une théorie vieillie, surannée, en opposition avec tout le droit constitutionnel moderne. Quoiqu'il en soit, l'exposé des motifs rejette la thèse de la banque centrale = banque d'Etat en faisant très justement remarquer que « si la décision en matière monétaire doit incontestablement appartenir à l'Etat, le travail quotidien d'application par le maniement du taux de l'escompte et le jeu du réescompte des effets de commerce est une besogne de pure technique bancaire, qui doit être confiée à des spécialistes qu'il y a intérêt à soustraire à l'influence aussi bien de la politique que des intérêts particuliers ». L'exposé des motifs pose ensuite la question de savoir dans quelle mesure l'Etat peut faire appel au crédit de la banque. Et il répond : « On a dit qu'il était inadmissible que la banque pût se permettre de discuter le crédit de l'Etat et donc de prendre parti sur la politique financière du Gouvernement. C'est exact. Mais, pour éviter un tel état de choses, il est indispensable que les rapports de la banque avec l'Etat sur ce point soient parfaitement définis. Or, en l'espèce, ni les statuts, ni la loi monétaire de 1928 n'ont réglé la question de façon précise ». Et l'exposé des motifs de rappeler les discussions relatives

aux possibilités et aux limites de réescompte des bons du Trésor, et de conclure à la nécessité d'une limite légale. Remarquons que la loi fixe, en effet, une limite à l'émission des bons, non à leur réescompte par la Banque de France.

Dans une seconde partie, l'exposé des motifs traite le problème des rapports de la Banque de France avec les autres banques, considère comme « périmée la distinction des effets bancables et des effets déplacés » et déplore la pratique de l'escompte direct « dont le but principal est d'augmenter les bénéfices de la Banque de France et qui la met en concurrence avec les banques qu'elle devait contrôler » et l'exposé des motifs propose de « décharger la banque, de l'obligation d'entretenir des agences et bureaux inutiles », aussi de la dégager de la préoccupation du dividende à distribuer aux actionnaires « et pour cela dispenser le gouverneur, les sous-gouverneurs et les membres du Conseil de régence de l'obligation de posséder des actions de la banque » ; enfin l'exposé des motifs déclare que « les banquiers privés devraient être invités à fournir régulièrement à l'Institut d'émission, comme cela se fait dans certains pays étrangers notamment aux Etats-Unis, la situation détaillée de leurs avoirs et de leurs engagements, ainsi la banque connaîtrait l'ensemble des engagements et des disponibilités du marché et... la Banque de France, ainsi rénovée serait en mesure, par le refus du réescompte, de mettre un frein à l'extension exagérée des crédits sur certaines signatures ».

Dans une troisième et dernière partie, l'exposé des motifs de la proposition Pezet traite de la réorganisation du Conseil général de la banque et constatant tout d'abord qu'« actuellement le gouverneur n'a aucun statut, il conviendrait de décider qu'en cas de cessation de ses fonctions, le gouverneur aurait droit à une retraite qui serait fixée suivant la durée de ses fonctions ». En

ce qui concerne le mode de nomination des régents, l'exposé des motifs rappelle fort opportunément que « dès l'origine, l'intention des fondateurs de la Banque de France était de voir représentés à son Conseil les principaux intérêts de l'économie française », d'où la condition statutaire des cinq manufacturiers, fabricants et commerçants et des trois trésoriers-payeurs généraux.

Et l'exposé des motifs en vient à s'exprimer ainsi : « Le mythe des 200 familles repose sur le privilège des 200 plus forts actionnaires de la banque, qui, aux termes des statuts constitue l'assemblée générale. Il s'agit bien d'un mythe, car l'assemblée générale n'a d'autres pouvoirs que l'élection des régents », et la proposition Pezet préconise une représentation tripartite au nouveau Conseil général comprenant :

« 1° Les représentants de l'intérêt général comprenant d'une part les délégués du pouvoir législatif (sénateurs et députés), d'autre part les fonctionnaires de la haute administration des finances ;

« 2° Des représentants des grands intérêts de la nation qui seraient délégués par l'organisme compétent à savoir le Conseil national économique dans ses principales sections (commerce, industrie, agriculture, transports, banques) ;

« 3° Les représentants des actionnaires auxquels il est juste de conserver au moins un droit de regard sur l'institution qu'ils ont contribué à fonder ».

Quant aux censeurs, « deux seraient des fonctionnaires issus des corps de contrôle et le troisième un représentant des actionnaires ».

Suit la proposition de loi proprement dite, qui comprend sept articles qui concrétisent les idées exprimées dans l'exposé des motifs. Sans doute cette proposition prêtait encore à critique, elle témoignait néanmoins d'un esprit tout différent de celui qui inspirait le projet

gouvernemental, que la presse, même celle dévouée à ses intérêts, ne se gênait pas pour critiquer. Citons seulement ces quelques lignes significatives de l'éditorial de l'*Ere Nouvelle* du 24 juin 1936 : « Le projet qui prévoit que le Gouvernement sera chargé de modifier et de compléter par décret délibéré en Conseil des ministres les lois et statuts qui régissent la Banque de France exigerait une discussion approfondie. L'article unique laisse au Gouvernement une latitude et est conçu en des termes d'une généralité telle que cet examen n'est point possible : ce n'est point le slogan suivant lequel la Banque de France se transformera en Banque de la France qui peut dissiper les appréhensions de tous ceux qui savent le rôle primordial joué par notre Institut d'émission depuis un siècle et demi... Qui au Gouvernement, qui plus encore en France pourrait prendre sur lui de modifier complètement le statut fondamental et l'économie du fonctionnement de la Banque de France ? La loi seule a assez d'autorité pour intervenir en pareille matière ».

La résistance radicale s'accroît : le surlendemain, le 26 juin, nouvel article de l'*Ere Nouvelle* qui conclut qu'« il faut la clarté, la probité et l'autorité de la loi ».

Cependant, la Commission des Finances de la Chambre, dans sa séance du 24 juin 1936, avait chargé M. René Brunet, rapporteur général adjoint, de lui faire un rapport sur le projet gouvernemental et le même jour le secrétaire du bureau provisoire du « syndicat professionnel du personnel de la Banque de France » affilié à la C.G.T., écrivait à M. Brunet pour l'informer que « le syndicat se tiendrait, le cas échéant, à son entière disposition pour faire insérer dans son rapport des textes destinés à sauvegarder les intérêts moraux et matériels du personnel, si méconnus jusqu'alors »¹.

Les jours passent : le 8 juillet, le secrétaire du même

1. Cf. le numéro de *Banque* de septembre 1936, p. 340.

syndicat adresse au rapporteur une note portant sur les trois points suivants : nouveau Conseil général ; recrutement, avancement, discipline du personnel ; régime des retraites et « établissant la légitimité et la modération des revendications du personnel de la Banque de France », mais le 9, M. René Brunet annonce à la Commission des Finances de la Chambre que le Gouvernement prépare un nouveau texte dans lequel sont précisées les modifications apportées au statut et qui, dans le projet antérieur, auraient été déterminées par décret. La résistance des radicaux a produit son effet, le Gouvernement a fait marche en arrière, la réforme de l'Institut d'émission sera le fait du pouvoir législatif seul compétent et non du pouvoir exécutif. C'est ce qu'il nous faut voir maintenant dans le :

§ III. — *Le second projet gouvernemental*

Le 15 juillet, M. Vincent Auriol adresse au président de la Commission des Finances de la Chambre une lettre relative au projet de loi tendant à permettre au Gouvernement de modifier ou de compléter par décret délibéré en Conseil des ministre les lois et statuts qui régissent la Banque de France. Cette lettre¹ est intéressante parce qu'elle reflète les préoccupations successives du ministre et les accommodements qu'il dut consentir devant les réactions de l'opinion et de la presse relativement au premier projet gouvernemental. M. Vincent Auriol prend d'abord soin de faire remarquer que le Gouvernement « avait néanmoins l'intention de soumettre le projet de décret à l'examen des Commissions compétentes et de l'annexer à la loi dont il demandait le vote », ceci pour éviter des manœuvres spéculatives sur les actions de la Banque de France. Le Gouvernement « cédant au désir

1. Cf. *Doc. parl.*, Chambre, S.O., 1936, annexe n° 663.

exprimé par les bureaux des Commissions et d'autre part en présence des contre-projets déposés se fait un devoir de soumettre aux délibérations de l'assemblée le texte même des projets ».

Et le ministre d'exposer dans sa lettre les principales modalités du projet et d'abord de déclarer que « s'il n'est pas dans nos intentions d'exproprier les actionnaires de leur capital ou de leurs dividendes, il est tout à fait équitable de leur enlever un droit exclusif à la gestion des affaires de la banque ». Remarquons l'opposition avec le plan de la C.G.T. d'abord, celui du Rassemblement populaire ensuite qui tous deux préconisaient la transformation du capital-actions en obligations. Sans doute le ministre a compris que ce dernier système aurait eu pour conséquence certaine d'aggraver « les manœuvres spéculatives sur les actions de la banque », manœuvres que M. Vincent Auriol se défend justement de provoquer.

Et le ministre continue : « Nous entendons que les 200 plus gros porteurs n'aient plus seuls leurs mandataires au sein du Conseil général. Nous voulons confier à tout actionnaire, quelque soit le nombre des titres qu'il possède, le droit d'élire les censeurs qui jugent si les règlements établis ont été fidèlement observés ». Autre opposition avec le programme du Rassemblement populaire qui prévoyait, rappelons-le, l'exercice de la fonction du censeur par des fonctionnaires des corps de contrôle.

Le ministre veut « garantir au gouverneur et aux sous-gouverneurs une situation répondant aux qualités exceptionnelles que nous leur demandons, mais leur interdire, en contre partie, toute liaison actuelle ou future avec les entreprises économiques ou financières ». Clause de style dans tous les statuts des banques centrales depuis la guerre.

Enfin, en ce qui concerne l'organisation du nouveau Conseil général, le ministre préconise « pour régler les problèmes quotidiens, la création d'un organisme de huit membres choisis dans son sein et devant assurer en permanence la surveillance des opérations de la banque ». Nous voyons ici germer l'idée du Comité permanent, sorte d'organe d'exécution du Conseil général, idée qui prendra corps au cours de la discussion parlementaire.

Mais le ministre maintient la procédure de la délégation de pouvoirs pour « améliorer le fonctionnement technique de la banque », chaque texte étant soumis au Conseil général avant d'être délibéré en Conseil des ministres.

Remarquons tout de suite l'importance et l'étendue des pouvoirs qui restent du domaine de l'exécutif dans ce second projet gouvernemental. Quant à la nécessité de la soumission préalable au Conseil général, il ne faut pas s'illusionner sur l'efficacité de cette clause, si le Gouvernement, introduisant dans le nouveau Conseil une majorité de fonctionnaires, le tient dans sa main.

Et pour prévenir toute manœuvre spéculative, le Gouvernement demande « d'interdire toute transaction en bourse portant sur les titres de la banque » ... évidemment pendant la discussion de ce projet qui se substitue au premier « depuis le 19 juin ».

Suit un projet de loi en 17 articles, qui constituera la base de discussion pour la Commission des Finances de la Chambre.

Voici ce projet :

Titre I. — De l'administration de la banque

Section I. — De la représentation et des pouvoirs des actionnaires

Article 1^{er}. — L'assemblée générale se compose de tous les actionnaires. Chaque membre a droit à une voix, quelque soit le nombre des actions qu'il possède. Les actionnaires absents peuvent voter par correspondance,

Article 2. — L'assemblée générale nomme trois censeurs. Il lui est rendu compte chaque année de toutes les opérations de la banque.

Section II. — De la direction générale de la banque

Article 3. — Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs n'auront pas à justifier de la propriété d'actions de la banque.

Article 4. — Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs prêtent le serment devant le premier président de la Cour des Comptes de sauvegarder dans la gestion de la banque les intérêts généraux de la nation.

Article 5. — Le gouverneur recevra annuellement de la banque un traitement équivalent à celui du vice-président du Conseil d'Etat ; les deux sous-gouverneurs recevront chacun un traitement équivalent à celui de président de section du Conseil d'Etat.

Article 6. — Une indemnité de représentation sera allouée par le Conseil général au gouverneur et aux sous-gouverneurs. Les frais exceptionnels leur seront remboursés.

Article 7. — Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions reçoivent en quittant la banque une somme égale au triple de leur traitement annuel.

Article 8. — Pendant l'exercice de leurs fonctions, il leur est interdit de prendre ou de recevoir une participation ou quelque intérêt, que ce soit par travail, conseil ou capitaux (sauf par dévolution héréditaire en ce qui concerne les capitaux) dans toute entreprise privée, industrielle, commerciale ou financière.

Article 9. — Après cessation de leurs fonctions, il leur est interdit de prêter leur concours à des entreprises privées et de recevoir d'elle des rémunérations pour conseil ou travail.

Article 10. — Par application des articles 2098 et 2121 du Code civil, un privilège et une hypothèque sont établis au profit du Trésor public sur les biens meubles et immeubles du gouverneur et des sous-gouverneurs.

Section III. — Du Conseil général

Article 11. — Les trois censeurs et vingt conseillers forment avec le gouverneur et les deux sous-gouverneurs le Conseil général de la banque qui se réunit au moins une fois chaque

mois. Cinq conseillers sont pris parmi les producteurs, les commerçants et les consommateurs, cinq parmi les personnes qualifiées par leur expérience ou leur compétence technique en matière de crédit, dix représentent les intérêts collectifs de la nation.

Les conseillers sont désignés comme suit :

I. Quatre sont choisis par le ministre des Finances sur des listes de trois noms présentées par chacune des organisations suivantes : Fédération nationale des coopératives de consommation, C.G.T., Confédération générale de la production française, Confédération générale de l'artisanat français. Un est délégué par le ministre de l'Agriculture, parmi les représentants les plus qualifiés des cultivateurs.

II. Deux sont choisis par le ministre des Finances sur les listes de trois noms présentées par les organisations suivantes : Union syndicale des banquiers de Paris et de province, Chambre syndicale des banques populaires.

Deux sont élus au scrutin secret par le personnel de la Banque de France.

Un est membre de droit : le secrétaire général du Conseil national économique.

III. Trois représentent les ministres des Finances, de l'Economie nationale et des Colonies.

Sept sont membres de droit :

Le président de la section des Finances du Conseil d'Etat.

Le directeur du mouvement général des fonds.

Le directeur des accords commerciaux.

Le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le gouverneur du Crédit Foncier.

Le directeur général du Crédit National.

Le directeur général de la Caisse nationale du Crédit Agricole.

Article 12. — Les conseillers élus ou choisis par les ministres sur présentation des intéressés ne peuvent siéger plus de trois années consécutives. Chaque année, il est procédé au remplacement du tiers d'entre eux. Les conseillers sortants ne pourront à nouveau être choisis ou élus que trois ans après avoir quitté le Conseil.

Article 13. — Le Conseil général de la banque peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un Comité permanent comprenant le gouverneur, les sous-gouverneurs et huit conseillers dont quatre choisis par le ministre des Finances parmi les représentants des intérêts collectifs de la nation.

Titre II. — Des opérations de la banque

Article 14. — Le Gouvernement est autorisé à prendre, en Conseil des ministres et sur proposition du Conseil général de la Banque de France, des décrets modifiant les textes qui régissent l'escompte et le portefeuille de la banque.

Titre III. — Dispositions spéciales

Article 15. — A dater du 16 juillet 1936 et jusqu'à la promulgation de la présente loi, les transactions sur les titres de la Banque de France seront considérées comme nulles et non avenues, sauf autorisation spéciale accordée par le ministre des Finances pour les mineurs, interdits et établissements publics.

Article 16. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. Les textes législatifs ou statutaires régissant la Banque de France seront codifiés par décret avant le 31 décembre 1936.

Article 17. — Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par décret.

Ce projet ayant été adopté par la Chambre à quelques détails près, nous nous réservons d'en faire la critique à la fin de la sous-section I de la section suivante. Entamons donc immédiatement la :

Section II**La discussion parlementaire****SOUS-SECTION I****A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS****§ I. — La discussion en Commission des Finances**

Elle eut lieu dans l'après-midi du 15 juillet 1936. On sait que les débats des Commissions parlementaires ne sont pas publiés, mais que des « communiqués officiels » en rendent compte. Celui remis à la presse ce jour

là¹ expose que le rapporteur adjoint, M. R. Brunet, a fait d'abord un exposé du texte gouvernemental, puis M. Vincent Auriol a été entendu ; le ministre a insisté sur la nécessité de faire participer les « forces vives » de la nation, « dans leurs bouillonnements, leurs transformations et leurs variétés » (*sic*) à la gestion de l'Institut d'émission !

Par ailleurs, les Comités restreints de la banque subsisteront, car les méthodes de gestion de l'Institut d'émission se sont révélées, à l'usage, satisfaisantes. Qu'en dirait M. Delaisi ?

MM. Petsche et Pezet ont présenté chacun un contre-projet dont l'un tend à fixer un nouveau pourcentage de la couverture métallique des billets. Que nous sommes loin de la réforme du statut administratif de la banque ! Le ministre a demandé à la Commission de repousser ces contre-projets, se réservant de conclure, éventuellement avec la Banque de France, de nouvelles Conventions, lorsque le Parlement aura adopté le projet que le Gouvernement compte lui soumettre à la rentrée d'automne et qui aura pour objet d'organiser le crédit, de protéger l'épargne, et de simplifier la fiscalité. Pour le moment, il s'agit du statut administratif de la banque, et non de son statut bancaire.

Le communiqué rend compte en ces termes de la discussion qui a suivi l'exposé de M. Auriol : « Après le départ du ministre, la Commission a voté l'article 1^{er} (assemblée générale) après rejet d'un amendement de M. de Tinguy du Pouet attribuant une voix supplémentaire aux actionnaires possédant plus de dix actions. Les articles 2 et 3 ont été adoptés sans modification.

« L'article 4 (prestation de serment du gouverneur et des sous-gouverneurs) a fait l'objet d'un échange de vues entre M. R. Brunet et M. de Tinguy du Pouet à la suite duquel la Commission a décidé que la prestation de

1. Cf. *Le Temps* du 17 juillet 1936.

serment aurait lieu devant la Cour des Comptes, toutes Chambres réunies.

« Les articles 5 à 10 (statuts des gouverneur et sous-gouverneurs) ont été adoptés sous réserve de quelques modifications.

« Après un échange de vues, l'article 11 (composition du Conseil général) a été adopté avec un amendement de M. Albertin concernant les pouvoirs des censeurs, un amendement de M. Hymans relatif à la représentation agricole, un amendement de M. Jaubert visant la représentation des petits commerces. Un amendement de MM. Serda et Candace ajoutant un représentant des banques d'émission des territoires d'outre-mer a été pris en considération.

« Les articles 12 et 15 à 17 ont été adoptés sans modifications.

« Les articles 13 et 14 (Comité permanent et opérations de banque) ont été adoptés avec des modifications proposées par MM. Jaubert, Schumann et de Tinguy du Pouet et après observation de MM. R. Brunet et Pomaret.

« L'ensemble du projet a été adopté ».

Voilà à quoi se réduisit l'examen du projet en commission : quelques modifications de détail, l'essentiel du projet gouvernemental restait et M. René Brunet, rapporteur général adjoint, n'avait plus qu'à préparer et faire distribuer son rapport définitif pour qu'on puisse passer à la discussion parlementaire proprement dite. Le lendemain, c'était chose faite. Mais il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, avant de passer à l'étude du rapport de M. René Brunet, de jeter un regard sur les commentaires de la presse. Dans le *Figaro* du 16 juillet 1936, M. Lucien Romier terminait ainsi son article : « Pour qu'elle remplisse sa tâche avec une entière probité, la banque doit être soustraite à la pression des intérêts particuliers. Mais elle doit aussi être soustraite aux

pressions politiques ». De l'autre côté de l'échiquier politique, M. Fontenay, dans l'*Humanité* du même jour, montre en quoi le projet gouvernemental transforme l'administration de la banque : « S'il laisse intacts les profits des actionnaires, il met fin au privilège dynastique des régents. C'est quelque chose. Mais on devra veiller à ce que le nouveau Conseil général, dans la large politique de crédit vers laquelle il sera porté, évite tout acheminement, par l'inflation, vers la mortelle dévaluation ». Les craintes de M. Fontenay n'étaient hélas ! que trop fondées.

Enfin l'éditorial du *Temps* du 17 s'exprime ainsi : « Chaque actionnaire, quelque soit le nombre des actions qu'il possède, ne disposera que d'une voix à l'assemblée. On imaginerait difficilement une « démocratisation » plus radicale de la banque.

« Est-ce là le meilleur moyen d'obtenir de l'assemblée des décisions rationnelles ? La question ne présente en vérité qu'une importance très relative, car l'assemblée générale élargie n'aura d'autre droit que d'élire les trois censeurs... Le geste que fait le Gouvernement à l'égard de l'universalité des actionnaires est donc au premier chef un geste symbolique ».

Etudiant ensuite la composition du nouveau Conseil général, le *Temps* remarque très justement que « la caractéristique éventuelle de ce nouveau Conseil, c'est que, avec le gouverneur et les sous-gouverneurs qui en feront bien entendu partie, les fonctionnaires y seront en majorité. Ce qui veut dire que l'administration de la banque, avec le futur régime, sera sous la dépendance complète de l'Etat... L'Etat sera pratiquement le maître absolu de la politique de crédit de l'Institut d'émission. C'est là l'innovation essentielle. Et là réside aussi le principal danger du nouveau statut... Nous sommes en présence d'un renversement complet de ce qui existait

jusqu'ici. Le statut de la banque était conçu de telle manière que l'octroi de crédit demeurerait constamment subordonné au souci de sauvegarder la valeur du billet de banque, c'est-à-dire la stabilité de la monnaie. Le Conseil général était suffisamment armé pour résister en temps normal aux demandes de crédit, qui, par leur caractère excessif ou abusif, pouvaient être de nature à créer un péril monétaire. Cette résistance à l'avenir ne s'exercera plus. Le Conseil général ne représentera plus guère que les usagers, Trésor en tête » et le *Temps* de conclure : « On veut remplacer la Banque de France qui veillait d'abord sur la sécurité de la monnaie par la Banque de la France à laquelle on demandera avant toute autre chose, de dispenser libéralement le crédit. Devant ce saut dans l'inconnu, comment les inquiétudes ne naîtraient-elles point ? ».

Voyons maintenant :

§ II. — *Le rapport de M. René Brunet*¹

Ce rapport traite en premier lieu de « la défense du franc et la distribution du crédit » et, à ce propos, critique la politique de la hausse du taux de l'escompte pratiquée par la Banque de France, particulièrement pendant les années 1935-36, « ces variations des taux de l'escompte, par leur fréquence et leur amplitude, entraînant pour le commerce et l'industrie les conséquences les plus néfastes et parfois les plus ruineuses ».

La critique n'est pas nouvelle et elle comporte une part de vérité, mais, hormis le contrôle des changes, a-t-on jamais trouvé un moyen plus efficace de remédier aux sorties d'or et de corriger les conséquences néfastes des mouvements de capitaux ? Le rapport traite en

1. Cf. *Doc. parl.*, Chambres, S.O. 1936, annexe n° 664 et le n° de *Banque*, septembre 1936, p. 340 à 352.

second lieu « du personnel de la Banque de France » régi par des statuts comportant une réglementation du recrutement, de l'avancement et de la procédure disciplinaire, enfin du régime des retraites et il conclut à la nécessité de réformes en ce domaine, réformes revendiquées par le syndicat professionnel du personnel de la Banque de France affilié à la C.G.T., syndicat qui, nous l'avons vu précédemment, était intervenu dans les premiers jours de juillet, auprès du rapporteur. Celui-ci a reproduit « avec une exactitude absolue, l'opinion de cet organisme corporatif » — ce sont les termes mêmes qu'emploie le journal syndical — et préconisé l'adoption des mesures indiquées ci-après :

Collaboration des services compétents de la banque et du personnel syndiqué.

Représentation du personnel d'exécution au Conseil général dans les Commissions d'avancement, etc...

Unification des traitements et des règles concernant l'avancement.

Garanties concernant les changements d'affectation et d'avancement.

Réforme du régime des retraites.

Remarquons seulement qu'il nous apparaît discutable de faire entrer le personnel d'exécution au Conseil général ; l'exemple des administrations privées n'est aucunement probant à ce point de vue.

Le rapporteur en vient ensuite à la nécessité de modifier le statut de la Banque de France et, il s'exprime ainsi : « Avec le temps la banque ou bien a méconnu les lois et statuts qui régissent son activité, ou bien les a détournés de l'esprit dans lequel ils avaient été rédigés ».

Le rapporteur parle d'abord de l'« assemblée restreinte et muette » dont la première mission, dit-il, « est d'écouter » et il qualifie d'archaïques et trop souvent démentis par les faits les propos qui sont livrés chaque année à la médi-

tation silencieuse des 200 actionnaires. Et le rapporteur continue : « La deuxième mission qui incombe aux 200 actionnaires est d'élire les membres du Conseil général et les censeurs. Elle se résout en fait à ratifier sur ce point les propositions qui leur sont faites : il n'y a pas de discussion, il n'y a pas de compétition ».

Nous nous permettrons de répondre à M. René Brunet que son premier reproche, même en admettant sa véracité, n'est pas sérieux ; au reste, l'expérience de la dernière assemblée de janvier 1937 a montré que « la méditation silencieuse des 200 actionnaires » a été remplacée par l'atmosphère chargée d'électricité du meeting du Palais de la Mutualité, ce qui n'est certes pas un progrès.

Quant à l'utilité d'une compétition pour les élections au Conseil, nous rappellerons seulement que là encore, la réforme réalisée en juillet 1936 n'a pas donné les résultats espérés : 1.275 actionnaires sur 40.000 étaient présents à la dernière assemblée générale et il n'y eut pas plus de compétition électorale, nous le verrons, que sous l'ancien régime ; au contraire, des deux nouveaux élus, l'un faisait partie de l'ancien Conseil de régence, M. Duchemin, en la personne duquel les 200 familles, n'en déplaie aux protagonistes de la loi, réapparaissent dans l'administration de la banque¹.

Quant à l'autre, M. Lemaigre-Dubreuil, président de la Fédération nationale des contribuables, il n'est pas sans doute le représentant des petits actionnaires que le Gouvernement avait rêvé.

M. René Brunet traite ensuite du « Conseil, représentant de l'oligarchie économique ». A ce propos, le rapporteur remarque — et ceci n'est pas niable — que ni les grandes banques de dépôt, ni les banques provinciales n'y étaient

1. Les lignes qui précèdent contiennent une indication erronée. Rétablissons ici les faits : le nouvel élu en question fut, non pas M. Duchemin, l'ancien régent, mais M. Duhem (Voir *infra*, page 223). Nos conclusions ne sauraient s'en trouver modifiées (Note de l'auteur).

représentées « l'hérédité étant, en effet, un des moyens principaux de parvenir au Conseil général » et M. Brunet de se référer ici à la brochure de M. Delaisi que nous avons critiquée précédemment, nous n'y revenons donc pas. Ainsi conclut le rapporteur, s'est formé « ce qu'on appelle le secteur abrité de l'économie ».

Le rapport en vient à la question du « gouverneur gros actionnaire et délégué de l'Etat » et rappelle fort opportunément que l'obligation pour ce dernier de posséder 100 actions est le résultat de la « transaction adoptée en 1806 entre les vues opposées du Conseil de régence et de Napoléon sur le mode de nomination à ce poste important ». M. René Brunet critique le système, d'abord parce qu'« antidémocratique » ensuite et surtout parce que « gros actionnaire, le gouverneur risque d'être soupçonné de provoquer le paiement des dividendes afin d'entraîner une hausse du cours des actions, hausse dont il serait lui-même le premier bénéficiaire ». Soupçon injustifié au cours de ces dernières années, ajoute aussitôt le rapporteur, en raison de la baisse des actions de la banque en bourse.

M. René Brunet en vient à qualifier de « fausse et gênée » la position du gouverneur, porte-parole officiel du Gouvernement devant le Conseil de régence, du Conseil de régence devant le Gouvernement ». Nous répondons que ce n'est pas là le seul exemple dans l'administration française d'un agent, représentant à la fois deux collectivités privées ou publiques : rappelons seulement le cas du préfet, agent de l'Etat vis-à-vis du département, du département vis-à-vis des particuliers, ou encore celui du maire, agent de l'Etat et agent de la commune. Quoiqu'il en soit, M. René Brunet conclut en préconisant la dispense de l'obligation pour le gouverneur de posséder un certain nombre d'actions de la banque.

Le rapporteur critique ensuite la politique de distri-

bution du crédit de la Banque de France, celle-ci ne dispenserait l'escompte qu'à « une catégorie réduite de privilégiés », et M. René Brunet de rappeler les colères de Napoléon et de Mollien dans les années qui suivirent la fondation de la banque parce que celle-ci « escomptait en proportion de l'action » puis celles d'esprit plus démocratique de M. Delaisi et dont nous avons précédemment fait justice. Le rapporteur proteste contre le fait que la banque accorde des crédits de campagne « pour neuf mois alors que les statuts ne permettent pas à la banque d'escompter des effets à une échéance plus lointaine que quatre-vingt-dix jours » grâce au mécanisme bien connu du renouvellement des traites. Nous répondrons seulement que l'Etat aurait été le premier à protester si l'Institut d'émission avait fait preuve de la même rigueur vis-à-vis des effets publics, bons du Trésor, de la Défense, etc..., eux aussi soumis à la procédure du renouvellement automatique à l'échéance.

« La Banque de France, continue le rapporteur, a poussé à la surproduction en accordant certains crédits qui n'étaient pas toujours nécessaires ». Reproche curieux et insolite de la part d'un membre du parti socialiste qui a toujours reproché à la banque de faire de la déflation systématique.

Mais il y a plus : le rapporteur impute à la banque la faute grave d'avoir « accepté d'escompter des traites qui présentaient le caractère de véritables traites de complaisance, malgré les dispositions formelles de l'article 6 des statuts primitifs du 24 pluviôse an VIII », et M. René Brunet rappelle « le scandale des rapports de la banque Oustric avec la Banque de France », en se référant au rapport de M. Rucart à la Commission d'enquête sur ladite affaire. Par suite, ajoute-t-il, il n'est « rien resté sur les fonds de la Banque de France en vue de faire l'escompte aux petites entreprises. Les petites banques régionales

et locales ont particulièrement souffert de l'indifférence et plus souvent de l'opposition de principe de la Banque de France ». Elles ont subi « l'attaque conjugquée de la Banque de France et des grandes banques de dépôt ». Il ne nous appartient pas de discuter ici le problème si complexe de la concurrence — loyale ou non — des grands établissements de crédit à succursales multiples et des banques locales. Il n'est pas niable en tous cas qu'aujourd'hui sécurité et facilité sont plus du côté des premières que de celui des secondes.

M. René Brunet reproche encore à la banque de n'avoir rien « fait pour développer d'une manière constante l'escompte du papier des banques populaires et des Caisses de crédit agricole ». Le distingué rapporteur ignorerait-il par hasard les dispositions particulièrement avantageuses pour ces deux sortes d'établissements édictées par les Conventions de 1897-1918 ? Et M. René Brunet conclut à la nécessité pour l'Etat d'obliger « la banque à modifier sa politique d'escompte » et « pour cela, il faut que l'Etat échappe à la pression politique dont il est l'objet de la part de la Banque de France ».

« Le Conseil de régence a largement favorisé certains Gouvernements et en a combattu d'autres avec une vigueur parfois victorieuse » et le rapporteur rappelle les événements de 1848, de 1870-71 et de 1935 (chute du ministère Flandin) en se référant à l'autorité de M. Delaisi. Nous préférons, pour notre part, celle de M. Ramon qui dans sa belle *Histoire de la Banque de France*¹ a fait justice une fois pour toutes de ces accusations. Depuis l'an dernier, la question a subi un regain d'actualité lors de la parution des *Souvenirs* de M. Emile Moreau, auxquels nous avons consacré précédemment quelques lignes ; le moins qu'on puisse dire de toute cette affaire, c'est que tant en 1848 qu'en 1871, qu'en 1926 ou en 1935,

1. *Op. cit., supra.*

les gouverneurs de la banque, en plein accord avec le Conseil de régence, ont eu avant tout pour but de sauver la monnaie, plutôt que les ministres successifs, car, si ceux-ci passent, le franc reste.

Et M. René Brunet termine son rapport au demeurant fort intéressant, en rappelant le mot de Viviani en 1897 lors de la discussion parlementaire du renouvellement du privilège de la banque : « Nous venons vous demander de substituer à la Banque de France, telle qu'elle existe, et qui n'est qu'une banque de monopole aux mains de quelques privilégiés, une banque vraiment nationale qui répandra partout, au profit de tous, les bienfaits généreux du crédit ».

C'est sur ces entrefaites que s'ouvrit le jeudi 16 juillet 1936 à 15 heures à la Chambre « la discussion immédiate » du projet de loi modifiant et complétant les statuts de la Banque de France. Consacrons-y un :

§ III. — *Les débats à la Chambre et le premier vote du 16 juillet*¹

Opposant la question préalable, M. de Tinguy du Pouet est amené à critiquer certaines dispositions du projet gouvernemental : en ce qui concerne d'abord l'assemblée générale, il préconise « un droit de vote proportionnel au nombre des actions possédées », par exemple une voix supplémentaire par dix actions possédées en plus de la première, disposition repoussée en Commission, rappelons-le, de même que celle, émanant du projet gouvernemental, du reste, qui donnait voix délibérative aux trois censeurs. M. de Tinguy constate ensuite que le nouveau Conseil général « sera constitué de telle manière qu'il sera entièrement dans la main du ministre des Finances » et critique les dispositions de l'article 14 du

1. Cf. J.O., *Débats parl.* du 17 juillet 1936, p. 1947 à 1965.

projet aux termes duquel le Gouvernement est autorisé à prendre en Conseil des ministres et sur la proposition du Conseil général de la Banque de France des décrets modifiant les textes qui régissent l'escompte et le portefeuille de la banque. Sans doute, la Commission a-t-elle substitué les mots « conformément aux propositions du Conseil général » à ceux « sur la proposition du Conseil général », mais M. de Tinguy remarque l'inutilité de cette modification si le Conseil général n'est plus indépendant ; enfin il conclut en remarquant que le projet « modifie unilatéralement les rapports de droit qui unissent l'Etat à une société privée », par suite les actionnaires lésés pourraient demander à l'Etat le versement d'une indemnité.

La question préalable ayant été repoussée, la Chambre entama la discussion générale. Du discours de M. d'Harcourt, retenons seulement une intéressante comparaison entre la Banque de France et sa voisine d'Angleterre dont « la politique, à l'inverse de ce qui s'est passé en France, a été entièrement subordonnée à deux principes : d'abord le maintien du loyer de l'argent à un niveau aussi bas que possible, d'autre part la stabilité des prix, c'est-à-dire en fin de compte la stabilité des conditions de travail ». M. d'Harcourt fit ensuite une sévère critique de la politique de déflation et une apologie de la dévaluation, et il rappela, aux applaudissements de la gauche, le mot fameux de Napoléon : « La Banque de France n'appartient pas seulement aux actionnaires, elle appartient aussi à l'Etat », mais il poursuivit aussitôt en citant un autre mot de l'Empereur : « Je veux que la banque soit assez dans la main de l'Etat, mais n'y soit pas trop ». Or le texte du projet gouvernemental conduit, d'après M. d'Harcourt, à une étatisation complète de la banque : « l'Etat, rappelle-t-il, avait la faculté de disposer de quatre sièges au Conseil de régence » (les trois trésoriers

payeurs généraux et le gouverneur). « Il les a confiés à des figurants, à des fonctionnaires en retraite, que la fatigue n'empêchait pas de jouir d'une sinécure ». Nous relevons ce mot injuste et déplacé. Enfin M. d'Harcourt conclut en regrettant le manque de précision du projet et en s'écriant : « Hier, le crédit était un privilège, demain il sera une faveur ».

A vrai dire, le niveau de la discussion allait devenir plus élevé — rappelons-nous les belles discussions de 1857 et de 1897 — avec l'intervention du rapporteur M. René Brunet. Celui-ci rappela tout d'abord que le Gouvernement avait renoncé à la proposition socialiste de rachat des actions, les propriétaires étant indemnisés en rentes, à une augmentation de capital afin que le Gouvernement obtienne la majorité des actions, enfin à la transformation des actions en obligations.

Le rapporteur exposa ensuite qu'il était inutile de conclure une Convention avec la banque, car il ne s'agit pas de régler les rapports privés entre banque et Trésor, il s'agit d'une matière où le Parlement est seul maître et M. René Brunet rappelle les précédents qui militent en ce sens : les lois du 24 germinal an XI, 22 avril 1806, etc... Le rapporteur analysa ensuite les principales dispositions du projet. Nous n'y revenons pas puisque nous avons étudié son rapport, citons seulement ces mots : « Au complexe d'intérêts privés qui dominent actuellement la Banque de France, nous proposons de substituer une organisation nouvelle qui permette aux intérêts généraux de la nation d'être représentés dans le Conseil général », dont le rapporteur décrivit et défendit la composition nouvelle ; en particulier, il expliqua pourquoi la Commission a refusé voix délibérative aux censeurs : « parce qu'il est inscrit dans les statuts de la banque que les actionnaires sont simplement des bailleurs de fonds, en second lieu parce qu'à partir du mo-

ment où la Banque de France a obtenu le privilège d'émettre monnaie, elle a cessé d'être une société anonyme comme les autres, en troisième lieu parce que le capital de la banque appartenant aux actionnaires s'élève à 182 millions, valeur nominale, alors que les engagements de la banque dépassent 80 milliards. Par conséquent, les actionnaires n'ont pas le droit de réclamer, pour un capital aussi réduit par rapport aux engagements totaux de la banque, le même droit de représentation que dans les autres sociétés ».

Le rapporteur exposa les raisons — discutables — qui ont déterminé le Gouvernement à demander la procédure de la délégation de pouvoirs pour régler les questions relatives à l'escompte et au portefeuille de la banque. La procédure parlementaire est traitée de « lourde et lente », ce qui n'est pas inexact, mais celle de la délégation de pouvoirs est dangereuse, aussi la Commission n'a accepté ce point de vue qu'à la double condition que l'initiative appartiendra en pareil cas au Conseil général et que le Gouvernement ne pourra qu'accepter ou rejeter ces propositions, sans les modifier et M. René Brunet termina en vantant « le grand mérite de ce projet qui annonce et amorce une réorganisation complète du système de la distribution du crédit dans notre pays ».

La Chambre entendit ensuite le ministre des Finances, M. Vincent Auriol ; celui-ci, voulant justifier la réforme proposée, en vient à déclarer que « très souvent le commerce, l'industrie, et surtout l'agriculture ont élevé leurs protestations contre les exigences de la routine de la banque », soit, mais alors comment expliquer la quasi-unanimité des vœux des Chambres de commerce en faveur du maintien du statu quo, lors des enquêtes de 1897 et 1911 ? Le ministre veut faire de la banque « l'image de la France qui travaille ». Hélas ! la France travaille moins et l'image de la nouvelle Banque de la France est

peut-être moins belle. Le ministre déclare encore vouloir « fortifier son indépendance », mais il entend « l'indépendance du travail et de l'épargne à l'égard des privilèges héréditaires », et non celle plus importante de la banque vis-à-vis de l'Etat. Le ministre doit reconnaître que « 77 % des porteurs possèdent moins de cinq actions », mais il s'empresse d'ajouter que les 200 membres de l'assemblée générale ne représentent qu'un capital de 173 millions ; il reste à savoir si le projet donne beaucoup plus de pouvoir aux petits actionnaires, en droit peut-être, et surtout en fait. M. Vincent Auriol en arrive à l'organisation du nouveau Conseil général et il s'écrie : « qui donc ne se réjouira de voir enfin notre agriculture française représentée dans un Institut d'où on l'avait toujours exclue ? ». Ce qui est inexact, depuis le début du siècle ; un régent, M. Bénard, d'abord, M. de Vogué, président de la société des agriculteurs de France, ensuite, étaient expressément régents au titre de représentants des intérêts agricoles. M. Auriol poursuit : « Qui s'opposera à l'entrée dans l'Institut d'émission de cette grande force disciplinée (*sic*) et formidable du travail qu'est la C.G.T., à côté de la Confédération générale de la production française ? » Interrompant alors le ministre, M. Piétri fit remarquer que le nouveau statut du gouverneur avec les interdictions qu'il comporte « oblige à ne jamais nommer à ce poste que des fonctionnaires » ce qui n'a pas toujours été le cas dans l'histoire de la banque. M. Vincent Auriol en vient ensuite à la question de l'indépendance de la banque qui n'aurait jamais été d'après lui, qu'une illusion et de rappeler une fois de plus le cas et la prose de Gambetta, de Viviani, enfin et surtout une lettre inédite de M. Caillaux au gouverneur Robineau en 1926 : « Vous avez donné hier soir une nouvelle preuve de vos sentiments d'hostilité contre le Gouvernement dont je fais partie. Il est inadmissible que la Banque de

France, quand il s'agit de la défense de notre monnaie ou de questions politiques importantes, ne fasse pas passer l'intérêt général avant ses préférences ». M. Caillaux, redevenu simple sénateur, a bien changé d'avis, nous en verrons plus loin la preuve.

Après le ministre, M. Pinelli, prenant la parole, s'éleva contre la transformation de la Banque de France en « Banque d'Etat... le Conseil général, à l'exception d'un seul membre, élu par le personnel de la Banque de France, sera en totalité choisi ou nommé par le Gouvernement ». Par ailleurs, M. Pinelli fit remarquer que « le Conseil général ne sera pas révocable *ad nutum*. Les conseillers seront nommés pour trois ans. De telle sorte que vous risquez de voir s'élever entre la Banque de France et le Gouvernement de nouveaux conflits qui ne seront plus des conflits nés d'indépendance mutuelle, mais des conflits de représentants du Gouvernement de la veille avec le Gouvernement au pouvoir ».

M. Denais prit enfin la parole pour montrer les dangers, les illusions de la « démocratisation de l'escompte » et de l'escompte à bon marché. Il critiqua également l'obligation du serment imposé au gouverneur « de sauvegarder les intérêts généraux de la nation » car « que feront ces fonctionnaires désignés par vous, s'écria-t-il en s'adressant au ministre des Finances, si leur jugement et leur conscience leur commandent, pour sauvegarder les intérêts de la nation, de se mettre en opposition avec vous, qui les avez nommés, avec vous qui pouvez les révoquer » ?

Le passage à la discussion des articles est ensuite ordonné. A l'article 1^{er} (assemblée générale) est opposé un contre-projet de M. Schumann fixant en particulier à 40 % de l'encaisse-or de la banque le montant total des avances consenties par elle à l'Etat, donnant aux représentants des actionnaires trois voix sur 26 au Conseil

général, etc..., contre-projet que nous avons étudié précédemment au paragraphe II de la section I sous le vocable : « La proposition Pezet ». Nous n'y revenons pas, nous dirons seulement qu'il fut finalement retiré. L'article 1^{er} du projet fut adopté sans débat ainsi que les huit suivants. Par contre, une longue discussion s'institua sur l'article 10 (composition du Conseil général). Ce fut d'abord M. Alexandre Duval qui défendit un amendement ainsi conçu : « Deux sont désignés par l'assemblée permanente des présidents des Chambres d'agriculture » tandis que, d'après le projet gouvernemental, le représentant de l'agriculture était choisi par le ministre sur une liste présentée par les sections professionnelles agricoles du Conseil national économique, que M. Duval qualifie « d'émanation du pouvoir exécutif ». Après intervention du ministre repoussant l'amendement et de M. L. Marin, le défendant, l'amendement Duval fut repoussé à la majorité de 412 voix contre 180.

La Chambre entendit ensuite M. F. Dupont qui demanda que le moyen commerce ait deux représentants au Conseil. Son amendement fut également repoussé par 428 voix contre 165. Il en fut de même d'un amendement de MM. Schumann et de Tinguy supprimant le dernier alinéa de l'article 10, c'est-à-dire celui refusant voix délibérative aux censeurs dans le Conseil général ; enfin M. Delaunay, sur les assurances du ministre, retira son amendement tendant à exclure tout parlementaire du Conseil général ainsi que M. Candace qui proposait qu'on fit entrer dans le Conseil général un représentant des banques d'émission des territoires d'outre-mer.

L'article 10 fut ainsi finalement adopté, ainsi que l'article 11 sans débat. A l'article 12, la Chambre adopta un amendement de M. Escartefigue réduisant de quatre à deux le nombre des membres « désignés par le Conseil

général parmi les six représentants des producteurs, commerçants et consommateurs ».

A l'article 13, M. Mendès-France fit spécifier que les textes régissant l'escompte et le portefeuille de la Banque ne pourraient être modifiés que par des décrets pris « entre le 15 août et le 15 décembre 1936 ».

Les articles 14, 15 et 16 furent adoptés sans débats. La Chambre entendit ensuite un discours de M. Barbot qui défendit puis retira un article additionnel ainsi conçu : « Les fonctionnaires appartenant à la Banque de France, pour les différencier des actionnaires, seront munis d'un uniforme spécial, approprié suivant leur fonction et leur grade » (*sic*).

Et la Chambre passa aux explications de vote. Le premier, M. Berlioz, annonça que les communistes voteront « avec joie un projet qui va arracher aux 200 familles la Banque de France... qui doit enfin être mise au service de la nation ».

M. Planche, socialiste, évoqua les revendications des anciens combattants, employés de la Banque de France. Enfin, M. Potut, radical, exposa à la Chambre ses inquiétudes à propos de l'article 13 qui donne au Gouvernement une délégation de pouvoirs pour régler par décret les questions d'escompte et de portefeuille et regretta, en terminant, la précipitation de la discussion comparée « aux minutieuses études qui précédaient dans cette enceinte dans le passé la discussion des projets de renouvellement du privilège de la Banque de France ».

Et l'ensemble du projet fut adopté à la majorité de 430 voix contre 111 (444 voix contre 77, chiffre rectifié). Ainsi une partie de l'opposition s'associa-t-elle à la réforme !

La presse fut beaucoup moins favorable ; c'est ainsi que l'*Ami du Peuple* du 17 juillet 1936 s'écrit : « 15 fonctionnaires sur les 26 membres du Conseil général ».

Le Cabinet Blum aura vraiment la part belle. La latitude de modifier par décrets les textes régissant l'escompte et le portefeuille laisse le champ libre à toutes les perspectives. Quant aux actionnaires à qui la lune était promise, ils seront représentés par trois censeurs sans voix délibérative ». Dans la *Journée industrielle* du même jour, M. Claude-Joseph Gignoux, qui a peut-être quelque compétence en cette matière, fait ces sages remarques : « Il convient d'épingler parmi les bobards de choix le fait qu'un grand souffle démocratique va de ce chef parcourir l'économie française et la distribution du crédit. Même si on avait adjoint au Conseil général le représentant des bigophonistes marxistes et plusieurs de ses collègues, on n'aurait pas fait qu'une banque, chargée de défendre un statut monétaire, puisse absorber du mauvais papier à l'infini et ouvrir des crédits destinés à une prompte congélation ». *L'Ere Nouvelle* qui déjà multiplie ses critiques à l'adresse du Front populaire, ne cache pas non plus ses inquiétudes. « Si on entend demander à la Banque de France d'apparaître comme un instrument docile à satisfaire toutes les demandes de l'Etat et des collectivités solvables ou non, on aura tôt fait de détruire la garantie de la monnaie et d'avilir celle-ci. Jusqu'à quel point ? » Hélas ! l'avenir a pleinement montré la vérité de cette assertion.

Par contre, dans le *Petit Journal*, M. Gabriel Cudenet exprime ainsi sa satisfaction : « L'acte d'hier est plus riche de ce qu'il promet que de ce qu'il apporte. Mais si, du point de vue technique, il ne constitue pas un achèvement, du point de vue psychologique, il a une importance considérable... Nous irions ainsi vers ce qu'il serait permis d'appeler, si l'on a le goût des anniversaires : le 89 du crédit ». Prenons garde et n'oublions pas qu'après 89, il y a eu 93 !

Enfin le *Peuple* chante les louanges de « la Chambre

du Front populaire qui ne pouvait qu'approuver une telle réforme qui commande toute l'œuvre de libération économique à laquelle s'est attaché le Gouvernement ».

Mais rien, ne traduit mieux, à notre avis, le sens de la réforme que ces lignes empruntées à l'éditorial du *New York Tribune* du 17 juillet 1936 : « Comme le banking Act voté en 1935, le projet de M. Vincent Auriol pourrait probablement être défini par ses auteurs comme modifiant le sens de la direction des affaires de la banque. Elle devrait être gérée dorénavant davantage dans l'intérêt du public. Dans cet ordre d'idées, la loi n'a certes rien de sensationnel, mais lorsqu'on considère l'état des finances françaises et l'orientation politique des esprits dans la nation, on a tendance à réserver son jugement final en ce qui concerne la sagesse de cette mesure. Lorsqu'une nation se trouvant dans une dure situation financière, s'est décidée à exploiter sa banque centrale dans l'intérêt public, le pas à faire est relativement court, ainsi que cela a déjà été bien souvent observé, pour amener la direction sous le contrôle politique ».

Enfin, dans sa chronique hebdomadaire du *Temps financier* du 20 juillet 1936, M. Frédéric Jenny, étudiant le futur statut de la Banque de France, fait ces pertinentes remarques : « Pratiquement, la réforme équivaut à une nationalisation ou à une étatisation à peu près complète de la Banque de France, sauf pour ce qui concerne le capital ». M. Jenny montre d'abord l'importance secondaire de la composition de l'assemblée générale « pour ceux qui considèrent le fond des choses plutôt que leur apparence », mais, dit-il, « voici qui est plus important : l'assemblée élargie aura moins de pouvoir que n'en possède l'assemblée actuelle. Celle-ci élit les régents et les censeurs ; celle-là n'aura à désigner que les trois censeurs, lesquels au Conseil général n'auront même pas voix délibérative » et M. Jenny remarque : « A vrai

dire, la restriction apportée aux droits de l'assemblée est logique : un conseil élu par l'universalité des actionnaires serait vis-à-vis du gouverneur beaucoup plus fort que ne le fut jamais le Conseil de régence... Il se dresserait à tout propos contre l'Etat. Ce n'est évidemment pas le résultat qui était ou pouvait être recherché ».

Et M. Jenny montre qu'« en somme, les censeurs représenteront tout ce qui subsistera de l'indépendance de la Banque de France. Leur rôle s'en trouvera simplement grandi ». M. Jenny approuve l'abrogation de l'obligation du « lourd cautionnement » pour le gouverneur et les sous-gouverneurs, mais proteste vigoureusement contre les dispositions nouvelles « visant exclusivement, et sans raison valable, trois citoyens qui se trouvent ainsi, en quelque sorte, mis en dehors de la loi commune » car « ce qu'il importe surtout de considérer, c'est l'indépendance des gouverneurs vis-à-vis de leur ministre ». Etudiant ensuite les caractéristiques du nouveau Conseil général, M. Jenny remarque tout d'abord que « le futur conseil comportera une majorité de fonctionnaires... Sur ses 23 membres ayant voix délibérative, il y aura avec les gouverneurs, 13 fonctionnaires. Pour qu'un équilibre relatif régnât, il faudrait pour le moins que les trois censeurs élus par les actionnaires aient voix délibérative », d'autant plus qu'« à côté des représentants de l'Etat, grand consommateur de crédit, siègeront surtout des représentants d'autres usagers. On aperçoit le danger : menaces d'inflation ! ».

Enfin le chroniqueur financier du *Temps* montre les dangers du fameux article 13 et l'importance des pouvoirs qu'il donne au Gouvernement et M. Jenny de conclure ainsi : « Le projet de loi tend proprement à créer la Banque de la France promise au peuple par les partis de gauche dans la dernière campagne électorale. La formule, à elle seule, en dit long. Ce qui est grave, c'est qu'avec la

nouvelle conception, la monnaie sera subordonnée au crédit, tandis que jusqu'à présent le crédit était subordonné à la monnaie, ainsi que cela doit être sous un régime où l'Institut d'émission crée de la monnaie par la voie du crédit ».

Ces paroles de sagesse furent-elles entendues par le Sénat, c'est ce qu'il nous faut voir dans une :

SOUS-SECTION II AU SÉNAT

§ I. — *Les modifications apportées par la Commission des Finances*

Poursuivant son action parlementaire au Sénat, le bureau du syndicat professionnel du personnel de la Banque de France (C.G.T.) fut reçu le mardi 21 juillet par M. Abel Gardey, rapporteur général du budget, qui l'assura que le Sénat maintiendrait un délégué du personnel au Conseil général, tout en l'informant que le projet voté à la Chambre subirait quelques modifications devant la Haute assemblée.

De fait, réunie le lendemain 22 juillet, la Commission des Finances, après l'audition du ministre, et une longue discussion, a décidé d'accord avec le Gouvernement, d'adopter un certain nombre d'amendements. « Ceux-ci ont notamment pour objet, déclare le communiqué¹, d'éviter de placer les gouverneurs et sous-gouverneurs en présence d'obligations excessives qui auraient risqué de les atteindre dans leur situation personnelle, de donner aux actionnaires un droit de regard sur l'administration de la banque, d'introduire dans le Conseil général un représentant des Caisses d'Epargne et de réserver les

1. Cf. *Le Temps* du 23 juillet 1936.

droits du Parlement sur la composition du portefeuille et sur les règles d'escompte ».

Toutes ces modifications se trouvent excellemment justifiées dans :

§ II. — *Le rapport de M. Abel Gardey*¹

L'éminent rapporteur général fait d'abord une étude très documentée de l'Institut d'émission depuis sa création jusqu'à nos jours, et il est amené à préciser que « La Banque apparaît comme un Institut de crédit auquel est attaché le droit d'émission, mais ce droit est évidemment distinct de son existence. On ne peut même pas dire que la Banque de France se soit spécialisée dans sa fonction monétaire. Elle est restée une banque non pas seulement en théorie, mais en fait. Cette dualité d'attributions s'explique par les fonctions qui ont été jusqu'ici dévolues à la banque ».

On sait que précisément certains protagonistes de la réforme de l'Institut d'émission reprochaient à ce dernier de concurrencer les banques privées. M. Abel Gardey fait très bien ressortir que, quoiqu'en disent certains, « cette tendance vers un développement des opérations proprement bancaires de la Banque de France, est, dans une large mesure, à la base du projet actuel. Il s'agit en somme d'étendre la distribution du crédit par la Banque de France à de nouvelles couches d'industriels et de commerçants, qui, jusqu'ici, ne pouvaient guère s'adresser qu'aux établissements privés ».

Le rapporteur général poursuit : « Nous sommes également d'avis que la banque doit à l'Etat le plus large concours et qu'il ne lui appartient pas de discuter le crédit public... mais des réserves seraient à faire s'il s'agissait d'imposer à notre Institut d'émission, soit

1. Cf. *Doc. parl.*, Sénat, S.O. 1936, annexe n° 573.

des avances illimitées à l'Etat, soit l'octroi aux particuliers de facilités que les établissements de crédit jugeraient dangereuses pour eux-mêmes ; en effet, ce ne seraient plus alors des opérations bancaires qui seraient en jeu, mais le sort de la monnaie ». Et M. Abel Gardey rappelle fort opportunément que « le rôle le plus important de la Banque de France est justement de garantir la convertibilité du franc en or à la parité fixée par la loi du 25 juin 1928 ». C'est exactement la thèse défendue par M. Jenny dans sa chronique hebdomadaire du *Temps financier* du dimanche précédent, chronique que nous avons rapportée en partie et qui reflète l'opinion de tous les gouverneurs successifs de la banque : ne pas sacrifier la monnaie à l'économie.

Dans un titre premier, M. Abel Gardey expose l'administration et les opérations de la Banque de France, et il est ainsi amené à faire justice à la banque d'accusations mal fondées ; en particulier, il s'exprime ainsi : « sans revenir sur le concours apporté à l'Etat par la banque entre 1914 et 1926, il n'est pas sans intérêt de mesurer l'aide que la banque fournit encore actuellement aux finances publiques : ... au total, et compte non tenu des bons du Trésor ou effets publics figurant dans le portefeuille ordinaire d'effets escomptés sur la France, la banque avait au 10 juillet 1936, soit fourni directement au Trésor des avances, soit favorisé pour des particuliers la mobilisation d'effets publics à concurrence de 25.272 millions dont seulement 4 milliards environ antérieurs à la stabilisation monétaire. Elle s'est engagée en outre par la Convention du 18 juin 1936 à fournir à l'Etat de nouvelles avances dont le solde à utiliser s'élève actuellement à 8.750 millions. *Il apparaît donc que la banque, au moins au cours de ces dernières années, n'a pas ménagé son aide à l'Etat* ».

Dans un titre II, le rapporteur général traite de l'exa-

men du projet de loi, il expose d'abord les grandes lignes du projet primitif du Gouvernement, puis celles du texte adopté le 16 juillet par la Chambre des députés et à ce propos il remarque que « par une importante disposition, la Chambre a retiré aux trois censeurs élus par les actionnaires la voix délibérative que leur accordait le texte du Gouvernement. Les actionnaires se trouvent ainsi privés de tout droit de vote au Conseil général. Comme corollaire, la majorité dévolue aux fonctionnaires ou membres du Conseil général désignés en raison de leur qualité ou nommés en fait par le gouvernement, passe de 2 à 5 voix. Ainsi le Conseil général cesse de faire contrepoids aux gouverneur et sous-gouverneurs nommés et révoqués par le Gouvernement ». Par ailleurs, en ce qui concerne le Comité permanent, « la prépondérance du Gouvernement y serait encore plus marquée que dans le Conseil général ; en effet, sur les onze membres du Comité permanent, neuf seraient nommés à raison d'une fonction conférée par le Gouvernement ». Et M. Abel Gardey est ainsi amené à exposer le résultat de l'examen auquel a procédé la Commission sénatoriale des Finances : ... « Dans l'examen du projet, la Commission a eu la constante préoccupation de ne pas ouvrir à l'inflation des facilités accrues. Elle croit possible et désirable d'élargir la représentation au sein de la Banque de France des grandes organisations qui concrétisent l'activité économique de la nation ... Il lui apparaît anormal aussi que gouverneur et sous-gouverneurs doivent être propriétaires d'un nombre important d'actions... mais la Commission a été frappée par le fait que le texte laisse au Gouvernement le soin de fixer, par décret, les modalités d'application. Le caractère très général de cette délégation lui donne l'importance que la Commission n'a pas cru pouvoir admettre. Elle propose de la limiter aux réformes administratives », et avant de passer à

l'examen des articles, le rapporteur général conclut : « La réforme la plus importante est le transfert aux représentants de l'Etat de la majorité dans le Conseil général et dans le Comité permanent. La Commission s'est préoccupée d'élargir dans le Conseil général la représentation des organisations économiques et spécialement de l'épargne. Corrélativement, il lui a paru possible de supprimer, au profit des actionnaires de la banque, la représentation dévolue dans le texte de la Chambre aux organismes bancaires privés ». Ce dernier point nous apparaît discutable non du fait que nous croyons devoir refuser aux actionnaires une représentation à laquelle ils ont parfaitement droit, mais parce que nous estimons indispensable la participation de banquiers — ou plus exactement de représentants des différents organismes bancaires privés — à l'administration de l'Institut d'émission, et plus encore si on donne à celui-ci le nom de banque centrale !

Le rapporteur général examine ensuite le projet, article par article, et indique les modifications apportées par la Commission sénatoriale au texte de la Chambre. Il lui est d'abord apparu illogique de faire prêter serment au gouverneur et aux sous-gouverneurs devant la Cour des Comptes qui « ne peut, en aucun cas, connaître de leurs actes. Au contraire, la gestion de la banque intéresse au premier chef le pouvoir exécutif. C'est donc entre les mains du Président de la République que le serment doit être prêté ». Quant aux sous-gouverneurs, qui n'ont pas de responsabilité propre, ils en seront dispensés.

C'est au Conseil général et non à un règlement d'administration publique qu'il appartiendra de fixer les indemnités de représentation et le remboursement des frais exceptionnels du gouverneur et des sous-gouverneurs, car ce sont des questions d'ordre purement intérieur.

Il avait été prévu que, pendant la durée de leurs fonc-

tions, le gouverneur et les sous-gouverneurs ne pourraient pas prendre de participation ou d'intérêt par travail, conseil ou capitaux (sauf par dévolution héréditaire en ce qui concerne ces derniers) dans toute entreprise privée, industrielle, commerciale ou financière. La stipulation « par capitaux » a été supprimée, car « le gouverneur et les sous-gouverneurs seraient incapables de disposer de leur propre patrimoine et des sommes qui peuvent leur advenir, par exemple par remboursement d'obligations, vente d'immeubles ou de valeurs mobilières, etc... Cette suspicion systématique était inconciliable avec l'autorité dont doivent jouir les dirigeants de la banque, et inutile pour empêcher les abus ».

Ce n'est que pendant une période de trois ans après la cessation de leurs fonctions et non pour une durée indéfinie que les gouverneurs et sous-gouverneurs seront empêchés de prêter leur concours à des entreprises privées ou d'en recevoir des rémunérations. Pendant ce temps, sous réserve qu'ils n'occupent pas d'emploi public, ils continueront à recevoir leur traitement. Par suite, ils ne recevront pas d'indemnité de fin de fonction. Pour le droit à retraite il convient, d'après M. Gardey, de s'en tenir au droit commun.

L'article établissant un privilège et une hypothèque sur les biens des gouverneur et sous-gouverneurs est supprimé, car « ce texte paraît procéder d'une assimilation abusive avec le statut des comptables du Trésor ».

En ce qui concerne la composition du Conseil général, le rapporteur général trouve « la présence de certains hauts fonctionnaires peu justifiée » et il propose que le Conseil national économique soit représenté, non par son secrétaire général qui est un fonctionnaire, mais par un de ses vice-présidents. Le directeur des accords commerciaux ne sera pas membre de droit.

En outre la présence au Conseil général de délégués

d'organisations bancaires est apparue comme présentant des risques, en raison de la concurrence qui oppose les uns aux autres les instituts de crédit. Nous avons dit précédemment notre avis sur ce point qui nous semble très contestable, car l'Institut d'émission n'est-il pas avant tout aujourd'hui la Banque des banques ? ».

Les trois postes, ainsi dégagés, seront attribués l'un à un représentant des Caisses d'Epargne, les deux autres aux actionnaires qu'il serait illogique et injuste d'exclure de toute participation à la gestion de la banque, mais la Commission a tenu à ce que « l'influence des milieux bancaires par ce détour, ne puisse être rétablie. Le texte précise donc que les actionnaires élus par l'assemblée générale devront être choisis en dehors des personnes prêtant leur concours par travail ou conseil, ou comme administrateurs à un établissement bancaire ».

C'est pousser la minutie bien loin, car que peuvent les deux représentants des actionnaires en face des vingt-et-un autres membres du Conseil général ?

En ce qui concerne le Comité permanent, il comprendra, outre le gouverneur et les sous-gouverneurs, quatre conseillers dont deux choisis par le ministre, deux par le Conseil général. Il ne faudrait pas à notre sentiment s'illusionner sur l'importance de cette modification, vu la majorité imposante détenue au Conseil général par les membres nommés ou désignés par le pouvoir exécutif.

Quant aux opérations de la banque, il est convenu, d'accord avec le ministre, que « les réformes relatives à l'escompte et au portefeuille devraient trouver leur place dans le projet de réorganisation financière dont le dépôt aura lieu ultérieurement. Les décrets visés se borneront à modifier les textes qui régissent l'administration intérieure de la banque et les règles de l'établissement du bilan ». C'est évidemment là la plus importante — et de beaucoup — des marches en arrière, qu'ait consenties de

gré bon ou mauvais, le ministre, d'autant plus que le projet général visé plus haut se réduisit en fait à une enquête de la sous-Commission du crédit de la Chambre, enquête dont nous reparlerons plus loin. Enfin un article, introduit à la demande du ministre, dispose que « tous les effets de la dette flottante, émis par le Trésor public et venant à échéance dans un délai de trois mois au maximum seront admis sans limitation au réescompte de l'Institut d'émission sauf au profit du Trésor public », mais sentant bien le danger de ce texte, le rapporteur général fit adjoindre cette sanction en fait bien anodine : « Le montant des effets publics escomptés par la Banque au profit des établissements de crédit ou des particuliers, sera communiqué chaque semaine aux Commissions financières des deux Chambres qui pourront ainsi exercer un utile droit de regard » ! Utile, mais illusoire ! l'expérience des mois qui ont suivi l'a prouvé !

A l'article 16 et dernier, le rapporteur général enfin fit préciser que « les décrets envisagés pourraient notamment fixer les modalités qui régleront la tenue des assemblées générales », la première devant se réunir avant la constitution du Conseil général qui comprend justement deux représentants des actionnaires élus par l'assemblée. Nous verrons qu'en fait, il n'en fut pas ainsi et que le Conseil général se réunit, n'étant pas au complet, d'août à octobre 1936.

Tel se présente le rapport de M. Abel Gardey, document remarquable et qui constitue incontestablement la meilleure étude sur le projet de loi réformant les statuts de notre Institut d'émission ; ce rapport fut distribué aux sénateurs le 22 ; le lendemain 23 juillet 1936, la réforme du statut de la Banque de France venait devant le Sénat. C'est ce qu'il nous faut voir maintenant dans un :

§ III. — *Les débats au Sénat et le vote du 23 juillet*¹

La séance débuta par l'audition du rapporteur général qui donna lecture du remarquable rapport que nous venons de discuter, puis M. René Caillier apporta l'avis de la Commission du commerce ; celle-ci considère, fort justement, le projet en discussion comme un projet de « réorganisation intérieure et administrative de cet établissement » ; par suite la délégation de pouvoir donnée au Gouvernement ne s'étend pas aux questions d'escompte, de portefeuille et aux opérations monétaires. Enfin la Commission soutient un amendement de M. Manceau remplaçant le délégué de la Confédération générale de la production française par un délégué de l'assemblée des présidents des Chambres de commerce, ayant, elle, « une autorité officielle », au Conseil général de la banque.

La parole fut ensuite donnée à M. François de Wendel, lui-même régent de la banque depuis 23 ans et qui prononça, de l'avis même de ses adversaires un plaidoyer *pro domo* plein de tact et de modération. M. de Wendel rappela tout d'abord que « si la banque a pour mission de distribuer le crédit, son rôle essentiel est de veiller à l'intégrité des signes monétaires, c'est son rôle primordial, c'est sa raison d'être ; et le devoir étroit des gouverneurs, des régents et des censeurs est de s'assurer qu'il en est ainsi ». M. de Wendel poursuivit : « Peu m'importe que les régents s'appellent dorénavant des administrateurs ou des conseillers ... toute la question est de savoir si les hommes qui vont être désignés, la façon dont ils seront choisis, les conditions dans lesquelles ils délibéreront, l'indépendance qui leur sera laissée, leur permettront d'assurer, mieux ou moins bien, la défense du franc ». Voilà en effet toute la question et M. de Wendel rappela ensuite certaines complaisances de la banque envers

1. J.O., *Débats parl.*, 24 juillet 1936, p. 805 à 822.

l'Etat et il s'écria : « Certaines résistances sont peut-être moins redoutables que certaines complaisances ». Le sénateur de Meurthe-et-Moselle déplora les changements trop fréquents de gouverneur depuis la guerre, démontra le faible intérêt pécuniaire de la fonction de régent et s'étonna de voir parmi les nouveaux conseillers « beaucoup de représentants de parties prenantes » et M. de Wendel conclut en insistant sur l'intérêt qu'il y a à laisser « distinct le crédit de la banque de celui de l'Etat ».

Le Sénat entendit ensuite le ministre des Finances. Ce dernier fit à peu de choses près le même exposé qu'il avait présenté quelques jours auparavant à la Chambre ; nous n'y insisterons donc pas ; disons seulement que le ministre déclara audacieusement que « le Conseil sera composé tout d'abord de sept représentants de l'épargne qui sont : la Caisse des Dépôts, le Crédit Agricole, le Crédit Foncier, le Crédit National, le représentant de la Commission supérieure des Caisses d'Epargne et deux actionnaires ». Remarquons seulement que sur les sept, quatre sont des hauts fonctionnaires nommés par l'Etat et révocables *ad nutum*. M. Auriol continua : « En face, sept membres représentant les usagers du crédit : agriculture, industrie, commerce, organisations artisanales, coopératives, Confédération générale du travail, mouvement des fonds... et six représentants des intérêts collectifs : un représentant du Conseil national économique, un élu du personnel de la banque, le président de la section financière du Conseil d'Etat, un représentant de la France d'outre-mer, un représentant du ministre des Finances, un du ministre de l'Economie nationale ». Nous ne voyons pas très bien en quoi le président de la section financière du Conseil d'Etat représente un intérêt collectif ; disons plutôt que c'est en raison de sa compétence qu'on l'a choisi. Le ministre expliqua ensuite pourquoi il avait consenti à l'élimination des banquiers,

nous avons vu précédemment l'argumentation qui ne nous a aucunement convaincu. Il reprit enfin les citations de Napoléon, de Gambetta et de M. Caillaux, relatives à l'indépendance de la banque.

M. Lemery parla ensuite et se demanda quelles sont les nécessités qui rendent indispensables la modification des règles traditionnelles régissant cette grande institution qu'est la Banque de France, et n'en trouvant pas, il est amené à déclarer que « le Gouvernement apparaît en cette affaire comme l'exécuteur d'une besogne politique » et M. Lemery de rappeler que « le projet n'émane nullement du Gouvernement responsable. On le trouve exposé dans le document fameux connu sous le nom de plan de la C.G.T. et la C.G.T. en présentant ce plan, ne dissimule nullement qu'il s'agit pour elle de nationaliser l'Institut d'émission, d'assurer la main-mise du pouvoir politique sur le régulateur central de l'économie ». L'ancien garde des sceaux rappela qu'Outre-Manche, les travaillistes au pouvoir se sont bien gardés de toucher à la vénérable Banque d'Angleterre. « L'idée centrale, continua-t-il, est de placer directement la Banque de France sous l'influence du pouvoir politique. En donnant deux voix aux actionnaires, la Commission des Finances les a salués avant qu'ils fussent dépossédés ». M. Lemery déclara qu'il serait plus logique de supprimer le capital et fit remarquer qu'en particulier « l'on donne au personnel un pouvoir délibératif qu'on avait commencé par refuser aux actionnaires. La Banque de France devient une machine monétaire au service d'intérêts divers, une fontaine publique de crédit ». Et M. Lemery de rappeler en terminant l'avis de journaux radicaux comme l'*Ere Nouvelle* : « La réforme de la Banque de France, c'est la monnaie dans la dépendance du Gouvernement » ou la *Dépêche de Toulouse* : « Le but visé est de faciliter le crédit, c'est-à-dire les prêts ».

Il restait au Sénat à entendre la voix de son président de la Commission des Finances, M. Caillaux. Ce dernier insista d'abord sur le fait qu'il ne s'agissait que d'un projet de réforme intérieure de la Banque de France, et il s'écria : « On vous demande de repeindre un vieux bâtiment ». Il rappela que Mollien déjà avait conseillé à l'Empereur de ne jamais admettre un banquier dans le Conseil de régence de l'Institut d'émission et lui avait démontré qu'une banque d'émission pourrait fonctionner sans capital, car elle repose uniquement sur le privilège dont elle est investie par l'Etat. En fait, Mollien avait parfaitement vu l'intérêt d'un capital pour l'Institut d'émission comme garantie des pertes ; quoiqu'il en soit, M. Caillaux approuva la réforme de l'assemblée générale, les dispositions concernant le gouverneur et le Conseil général, il reprocha au Conseil de régence de n'avoir pas su envisager certaines transformations nécessaires, comme l'open market par exemple et l'abus de l'escompte direct, ou bien la création d'un service de renseignements et M. Caillaux conclut en rappelant au ministre un mot inédit du même Mollien : « Les moindres erreurs dans le système monétaire d'un pays atteignent la société dans tous ses membres, comme dans tous ses actes ».

La discussion générale étant close, le Sénat passa à la discussion des articles. A l'article 1^{er} qui porte que « l'assemblée générale se compose de tous les actionnaires », M. Le Pelletier fit adopter un amendement y ajoutant les mots « de nationalité française ». Les articles 2 à 8 furent votés sans modification. A l'article 9 visant la composition du Conseil général, M. Babaud-Lacroze défendit avec succès un amendement ne touchant pas au fond, mais modifiant la forme ; M. Lemery réclama vainement la suppression du délégué du personnel de la banque ; M. Manceau fit substituer les mots « Assemblée des

présidents des Chambres de commerce » à ceux de « Confédération générale de la production française ».

Puis M. Coucoureux proposa d'ajouter après les mots : « Confédération générale du travail » les mots « Confédération française des travailleurs chrétiens » ; repoussé par la Commission et le Gouvernement, l'amendement le fut également par le Sénat.

M. Joseph Faure eut plus de succès pour faire adjoindre aux organisations énoncées l'assemblée permanente des président des Chambres d'agriculture, qui se substituera en l'occurrence aux sections professionnelles agricoles du Conseil national économique.

M. Babaud-Lacroze fit encore adopter un amendement aux termes duquel « Aucun parlementaire ne pourra faire partie du Conseil général ».

Les dispositions de l'article 11 relatif au Comité permanent furent vivement critiquées par M. Chaumié qui le considéra comme « le plus grave et le plus dangereux du projet » car « le Comité se compose presque essentiellement de personnes entièrement dans la main du ministre et révocables *ad nutum* ». Il fit remarquer le danger qu'il y aurait à y voir le directeur du mouvement général des fonds « qui sera ainsi le demandeur et aussi celui qui accorde. Où sera alors la distinction entre le Gouvernement et la Banque ? » et M. Chaumié demanda qu'on refusât à ce dernier voix délibérative au Comité permanent. M. Fourcade soutint M. Chaumié en faisant remarquer que le Comité ne devrait pas comprendre cinq fonctionnaires contre deux représentants du Conseil général et il réclama pour ce dernier quatre membres au lieu de deux. Le Sénat, convaincu, repoussa l'article 11 qui se trouva en conséquence supprimé. Les articles 12 à 16 ayant été votés sans discussion, M. Caillaux demanda le renvoi du projet à la Commission, car, dit-il, « il est indispensable qu'il y ait un Comité de direction » ; le

renvoi est de droit, cependant une discussion très confuse continua, M. Caillaux proposa la nouvelle rédaction suivante, acceptée par le ministre : « Le Conseil général de la banque peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un Comité permanent comprenant le gouverneur, les sous-gouverneurs et quatre conseillers dont un choisi par le ministre des Finances parmi les membres de droit et trois désignés par le Conseil général ».

Mis aux voix, ce nouveau texte fut adopté par 173 voix contre 113 et devint l'article 17.

Enfin sur la proposition de M. Babaud-Lacroze, le Sénat vota un article additionnel 18, ainsi rédigé : « un décret fixera la date d'application de la présente loi. Le Conseil général sera régulièrement constitué dès l'élection ou la désignation de 15 délégués ». M. Caillaux réclama le renvoi de l'ensemble du projet à la Commission pour coordonner les divers textes ainsi votés ; aux termes de l'article 92 du règlement, ce dernier est de droit si la Commission le demande. La séance fut donc suspendue et, à la reprise, le rapporteur proposa que l'article 17 visant le Comité permanent soit placé sous un titre II nouveau avec le n° 10 bis. La proposition fut adoptée ainsi que l'ensemble du projet par 196 voix contre 77 (190 voix contre 74, chiffres rectifiés). Le projet devait donc revenir à la Chambre.

Voyons cette dernière phase parlementaire dans une :

SOUS-SECTION III

LE VOTE DÉFINITIF DE LA CHAMBRE

Il intervint dans l'après-midi du 24 juillet 1936¹. M. René Brunet, rapporteur général adjoint, annonça que la Commission des Finances acceptait les modifica-

1. Cf. *J.O.*, 1936, n° du 25 juillet. *Débats parl.*, Chambre, p. 2144 et 5.

tions apportées au projet par le Sénat, modifications qui, dit-il, « ne touchent en rien au principe ni aux dispositions essentielles du texte voté par la Chambre ». Or l'étude que nous venons de faire de la discussion sénatoriale tant en Commission qu'en séance, nous a, au contraire, montré les amendements sérieux et nombreux apportés par la Haute assemblée ; les 17 articles furent néanmoins adoptés sans discussion. Avant le vote sur l'ensemble, le ministre des Finances prit la parole pour remercier la Chambre et il ajouta : « C'est la réforme la plus importante qui ait été réalisée depuis longtemps sous la III^e République, car elle permettra aux intérêts collectifs de la nation de pénétrer à la Banque de France et d'assurer sa gestion pour la prospérité ainsi que pour le prestige de notre pays ».

L'optimisme de M. Vincent Auriol était-il fondé ? C'est ce qu'il nous faudra examiner dans un chapitre IV consacré aux conséquences de la réforme, mais auparavant nous consacrerons une section III à l'exposé et à la critique de la loi et une section IV aux décrets d'application. Voyons donc :

Section III

La loi du 24 juillet 1936

§ I. — Exposé

Voici le texte de la loi tendant à modifier et à compléter les lois et statuts qui régissent la Banque de France promulguée au *Journal officiel* du 25 juillet 1936¹.

Titre I. — De l'administration de la banque

Article 1^{er}. — L'assemblée générale se compose de tous les actionnaires de nationalité française. Chaque membre a

1. *Lois et décrets*, p. 7, 8, 10 et 11.

droit à une voix, quelque soit le nombre des actions qu'il possède.

Article 2. — L'assemblée générale nomme trois censeurs. Il lui est rendu compte chaque année de toutes les opérations de la banque.

Article 3. — Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs n'auront pas à justifier de la propriété d'actions de la banque.

Article 4. — Le gouverneur prêtera serment entre les mains du Président de la République de bien et fidèlement diriger les affaires de la banque, conformément aux lois et statuts.

Article 5. — Le gouverneur recevra annuellement de la banque un traitement équivalent à celui du vice-président du Conseil d'Etat ; les deux sous-gouverneurs recevront chacun un traitement équivalent à celui de président de section du Conseil d'Etat.

Article 6. — Le Conseil général fixera les conditions dans lesquelles le gouverneur et les sous-gouverneurs recevront une indemnité de représentation et le remboursement de leurs frais exceptionnels.

Article 7. — Pendant l'exercice de leurs fonctions, il est interdit au gouverneur et aux sous-gouverneurs de prendre ou de recevoir une participation ou quelque intérêt que ce soit par travail ou conseil dans toute entreprise privée industrielle, commerciale ou financière.

Article 8. — Le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement pendant trois ans, sous la réserve qu'ils n'occupent pendant cette période aucun emploi public. Il leur est interdit, en outre, pendant le même délai, de prêter leur concours à des entreprises privées et de recevoir d'elles des rémunérations par conseil ou travail.

Article 9. — La banque est administrée par 20 conseillers et surveillée par trois censeurs. Le gouverneur, les sous-gouverneurs, les conseillers et les censeurs forment le Conseil général. Les censeurs y ont voix consultative.

Deux conseillers sont pris parmi les actionnaires, neuf représentent les intérêts économiques et sociaux, neuf représentent les intérêts collectifs de la nation.

Les conseillers sont désignés comme suit :

I. Deux sont élus par l'assemblée générale parmi les manufacturiers, fabricants ou commerçants en dehors des personnes prêtant leur concours par travail ou conseil ou comme administrateurs à un établissement bancaire.

II. Un est désigné par le Conseil national économique parmi ses vice-présidents.

Un est désigné par la Commission supérieure des Caisses d'Épargne parmi ses membres.

Un est élu au scrutin secret par le personnel de la Banque de France.

Six sont choisis par le ministre des Finances sur des listes de trois noms présentées par chacune des organisations suivantes : Fédération nationale des coopératives de consommation, Confédération générale de l'artisanat français, assemblée des présidents des Chambres de commerce de France, Confédération générale du travail, assemblée permanente des présidents des Chambres d'agriculture et sections professionnelles commerciales du Conseil national économique. Ce dernier sera provisoirement choisi par le ministre du Commerce parmi les représentants les plus qualifiés du petit commerce.

III. Trois représentent les ministres des Finances, de l'Économie nationale et des Colonies.

Six sont membres de droit :

Le président de la section des finances du Conseil d'État.

Le directeur du mouvement général des fonds.

Le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le gouverneur du Crédit Foncier.

Le directeur général du Crédit National.

Le directeur général de la Caisse nationale du Crédit Agricole.

Aucun parlementaire ne pourra faire partie du Conseil général.

Article 10. — Les conseillers élus ou choisis par les ministres sur présentation des intéressés ne peuvent siéger plus de trois années consécutives. Chaque année, il est procédé au remplacement du tiers d'entre eux. Les conseillers sortants ne pourront être à nouveau choisis ou élus que trois ans après avoir quitté le Conseil.

Titre II. — Du Comité permanent

Article 11. — Le Conseil général de la banque peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à un Comité permanent comprenant le gouverneur, les sous-gouverneurs et quatre conseillers, dont un choisi par le ministre des Finances parmi les membres de droit et trois désignés par le Conseil général.

Titre III. — Des opérations de la banque

Article 12. — Des décrets pris avant le 15 décembre 1936 en Conseil des ministres, conformément aux propositions du Conseil général de la Banque de France, pourront modifier les textes qui régissent l'administration intérieure de la banque et fixer les règles de l'établissement du bilan.

Article 13. — Tous les effets de la dette flottante émis par le Trésor public et venant à échéance dans un délai de trois mois au maximum, sont admis sans limitation au réescompte de l'Institut d'émission, sauf au profit du Trésor public.

Titre IV. — Dispositions spéciales

Article 14. — A dater du 16 juillet 1936 et jusqu'à la promulgation de la présente loi, les transactions sur les titres de la Banque de France seront considérées comme nulles et non avenues, sauf autorisation spéciale accordée par le ministre des Finances pour les mineurs, interdits ou établissements publics.

Article 15. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. Les textes législatifs ou statutaires régissant la Banque de France seront codifiés par décret avant le 31 décembre 1936.

Article 16. — Les modalités d'application de la présente loi et spécialement celles qui régleront la tenue des assemblées générales des actionnaires seront fixées par décret.

Article 17. — Un décret fixera la date d'application de la présente loi. Le Conseil général sera régulièrement constitué dès l'élection ou la désignation de 15 délégués.

§ II. — Critique

On peut faire à la réforme réalisée le 24 juillet 1936 trois ordres principaux de critique :

D'abord des critiques formelles en comparant les divers textes successivement soumis aux Commissions et assemblées parlementaires et celui finalement adopté et promulgué.

Ensuite les critiques de fait en étudiant les conséquences bonnes ou mauvaises de la réforme ; enfin des critiques de fond et de doctrine, en particulier en comparant la réforme française et les réformes étrangères de banques centrales.

Nous n'envisagerons dans ce paragraphe II que les critiques formelles, réservant au chapitre suivant consacré aux conséquences de la réforme, les critiques de fait et destinant un dernier chapitre à l'étude comparée de la réforme française et des réformes étrangères.

Voyons donc ce que nous avons appelé les critiques formelles et comparons les divers textes que nous avons étudiés.

Mettons tout de suite à part le projet initial du Gouvernement, auquel celui-ci même dut renoncer et dont nous rappellerons seulement l'article unique : « Le Gouvernement est chargé de modifier et de compléter par décret délibéré en Conseil des ministres les lois et statuts qui régissent la Banque de France afin de garantir dans sa gestion les intérêts économiques de la nation et de prendre toute disposition susceptible d'éviter les mesures spéculatives auxquelles donnerait lieu le dépôt du présent projet ». Remarquons cependant qu'on voit déjà apparaître dans ce projet initial l'idée maîtresse, l'idée-force de la réforme de la banque : « Garantir dans sa gestion les intérêts économiques de la nation », c'est dire que les préoccupations monétaires de défense du franc vont

céder le pas aux préoccupations économiques, la monnaie va devenir fonction du crédit et de son volume, c'est incontestablement là un changement fondamental dans les principes qui présidaient à la destinée de notre Institut d'émission depuis sa fondation. Il importait, à l'orée de cette étude-critique, de bien le mettre en lumière.

Chronologiquement, vient ensuite la proposition Pezet, cette dernière entre déjà dans le détail et nous y relevons un certain article 6 ainsi conçu : « L'assemblée générale se compose de tous les propriétaires d'actions. Chaque actionnaire dispose d'une voix, quelque soit le nombre des actions qu'il possède ».

C'est une formule analogue que nous trouvons dans l'article 1^{er} du second projet gouvernemental soumis aux Chambres : « L'assemblée générale se compose de tous les actionnaires. Chaque membre a droit à une voix, quelque soit le nombre des actions qu'il possède. Les actionnaires absents peuvent voter par correspondance ». Cet article fut voté sans modification par la Chambre des députés le 16 juillet, et le Sénat, le 23, ajouta simplement les mots « de nationalité française » d'une part, et de l'autre supprima le vote par correspondance.

Nous avons déjà dit que le système qui consiste à donner à chaque actionnaire une voix, quelque soit le nombre des titres qu'il possède nous semble relever plus de la démagogie que de la démocratie mais qu'au fond cela importait peu en raison des faibles pouvoirs donnés à l'assemblée générale. Dans la proposition Pezet, les trois censeurs ont bien voix délibérative au Conseil général, mais un seul est élu par l'Assemblée générale, les deux autres étant désignés par le ministre des Finances sur proposition du premier président de la Cour des Comptes et du chef du service de l'Inspection générale des Finances.

Par contre, dans le second projet gouvernemental, l'article 2 est ainsi conçu : « L'assemblée générale nomme trois censeurs. Il lui est rendu compte chaque année de toutes les opérations de la banque » et d'après l'article 11 du même projet, les trois censeurs ont voix délibérative au Conseil général. Cette dernière disposition a disparu dans l'article 10 du texte voté par la Chambre le 16 juillet, article 10 qui précise : « Les censeurs n'ont point voix délibérative au Conseil général ». Nous avons vu au cours de l'étude de la discussion parlementaire les raisons données à cette suppression, nous n'y revenons donc pas, d'autant plus que le texte définitif élaboré au Sénat porte dans son article 9 que « la banque est administrée par 20 conseillers et *surveillée* par trois censeurs. Le gouverneur et les sous-gouverneurs, les conseillers et les censeurs forment le Conseil général. Les censeurs y ont voix consultative ».

Mais c'est ce même article 9 qui dispose que « deux conseillers sont pris parmi les actionnaires. Ils sont élus par l'assemblée générale parmi les manufacturiers, fabricants ou commerçants en dehors des personnes prêtant leur concours par travail ou conseil ou comme administrateurs à un établissement bancaire » et ces deux conseillers auront, eux, voix délibérative. Deux voix sur 23, c'est évidemment peu de chose et cela nous apparaît en quelque sorte comme un coup de chapeau donné aux actionnaires, pour pouvoir leur dire : « la nationalisation, vous le voyez bien, ne s'applique pas au capital ». A dire vrai, l'importance de l'assemblée générale d'un Institut d'émission est secondaire, et les observations présentées généralement platoniques; nous verrons cependant qu'il n'en fut pas tout à fait ainsi lors des deux assemblées générales qui ont suivi la réforme, mais n'anticipons pas. Concluons que les mesures

prises en ce domaine constituent, comme on l'a dit, une « démocratisation plus symbolique que réelle ».

Continuons notre étude critique : l'article 7 de la proposition Pezet porte que « l'obligation pour le gouverneur, les sous-gouverneurs et les autres membres du Conseil général d'être propriétaires d'actions de la banque est abrogée ». Nous avons approuvé cette disposition, tout en expliquant les raisons de sa survivance, et nous l'avons retrouvée dans l'article 3 du second projet gouvernemental : « Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs n'auront pas à justifier de la propriété d'actions de la banque ». Cet article fut voté sans modification par les deux Chambres et il constitue l'article 3 du texte définitif ; saluons-le au passage, c'est un des rares articles du projet qui renforce l'indépendance des gouverneurs.

Nous en arrivons à la question du serment ; dans le second projet gouvernemental, l'article 4 est ainsi conçu : « Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs prêtent le serment devant le premier président de la Cour des Comptes de sauvegarder dans la gestion de la banque les intérêts généraux de la nation ». Le 16 juillet, la Chambre substitua au premier président, « la Cour des Comptes, toutes Chambres réunies ». Seulement cette mesure était illogique car le gouverneur de la Banque de France n'a pas de comptes à rendre à la Cour des Comptes, mais au Gouvernement. Il était donc normal que ce fut le pouvoir exécutif qui reçut le serment en question. C'est ce que fit remarquer M. Caillaux au Sénat, en rappelant qu'il ne s'agissait là que de la reprise d'un texte impérial tombé en désuétude. Faute d'Empereur, ce sera le premier magistrat de l'Etat et l'article 4 définitif porte que « le gouverneur prêtera serment entre les mains du Président de la République, de bien et fidèlement diriger les affaires de la banque, conformément aux lois et statuts ».

Nous ne cacherons point notre préférence pour cette seconde formule, beaucoup plus précise et plus appropriée, car qu'est-ce en fait que « sauvegarder dans la gestion de la banque les intérêts généraux de la nation » ? Quant aux sous-gouverneurs, ils sont très justement dispensés de l'obligation du serment, n'ayant pas de pouvoir propre et n'ayant de comptes à rendre qu'au gouverneur.

La Haute assemblée a, du reste, fait disparaître un certain nombre de dispositions qui devaient soit disant fortifier l'indépendance des gouverneurs, et qui, en réalité, auraient eu pour effet de l'annihiler en les soumettant à un régime d'exception vexatoire et humiliant, en en faisant des citoyens à part. C'est ainsi que dans le second projet gouvernemental, si nous trouvons les dispositions conservées par le Sénat de l'article 5 « le gouverneur recevra annuellement de la banque un traitement équivalent à celui du vice-président du Conseil d'Etat ; les deux sous-gouverneurs recevront chacun un traitement équivalent à celui de président de section du Conseil d'Etat », nous lisons aussi un certain article 6 aux termes duquel « une indemnité de représentation sera allouée par le Conseil général aux gouverneur et sous-gouverneurs. Les frais exceptionnels leur seront remboursés », article acceptable dans cette forme et repris du reste par le Sénat, mais que la Chambre avait ainsi modifié : « Un règlement d'administration publique... fixera les conditions dans lesquelles le gouverneur et les sous-gouverneurs recevront une indemnité de représentation et le remboursement de leurs frais exceptionnels ». Or rien ne justifiait en cette matière l'obligation du règlement d'administration publique, il s'agissait là d'affaire d'ordre purement intérieur ; la Haute assemblée l'a rendue, comme il était normal, à la compétence du Conseil général.

L'article 7 du second projet gouvernemental porte que « le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions reçoivent en quittant la banque une somme égale au triple de leur traitement annuel ». Cette disposition fut ainsi modifiée par la Chambre : « Il (le règlement d'administration publique) déterminera en outre les conditions d'allocation de l'indemnité à laquelle le gouverneur et les sous-gouverneurs pourront avoir droit dans les divers cas de cessation de leurs fonctions, ainsi que les conditions dans lesquelles ils bénéficieront des dispositions de l'article 33 de la loi de finances du 30 décembre 1913 ». Là encore la « fonctionnarisation » du gouverneur ne s'imposait nullement et le Sénat a décidé que « le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement pendant trois ans sous la réserve qu'ils n'occupent pendant cette période aucun emploi public ».

Mais ce sont surtout les articles 8, 9 et 10 du second projet gouvernemental qui prêtaient plus encore à critique.

L'article 8 décidait que « pendant l'exercice de leurs fonctions, il leur est interdit de prendre ou de recevoir une participation ou quelque intérêt que ce soit par travail, conseil ou capitaux (sauf par dévolution héréditaire en ce qui concerne les capitaux) dans toute entreprise privée, industrielle, commerciale ou financière » et l'article 9 ajoutait qu'« après cessation de leurs fonctions, il leur est interdit de prêter leur concours à des entreprises privées et de recevoir d'elles des rémunérations pour conseil ou travail ».

La Chambre entérina ces deux textes, mais la Commission sénatoriale des Finances, suivie par la Haute assemblée, décida que si le gouverneur et les sous-gouverneurs devaient — ce qui est normal — s'abstenir, de prêter pendant la durée de leurs fonctions leur concours à des

entreprises privées et de recevoir d'elles des rémunérations pour conseil ou travail, il ne leur serait pas défendu de faire des opérations boursières (achat ou vente d'actions et d'obligations) et que d'autre part l'interdiction de donner leur concours à des entreprises privées après avoir quitté la banque — interdiction que le projet voté par la Chambre rendait perpétuelle — serait limitée à une période de trois années, période pendant laquelle ils continueraient justement à recevoir leur traitement.

Enfin l'article 10 du projet gouvernemental voté par la Chambre et qui instituait « au profit du Trésor public sur les biens meubles et immeubles du gouverneur et des sous-gouverneurs un privilège et une hypothèque » fut purement et simplement éliminé par le Sénat, qui doit être loué pour toutes ces modifications indispensables.

Hélas ! Le Sénat n'a pas montré la même fermeté en ce qui concerne la pièce maîtresse de la réforme, la composition du Conseil général, cette dernière n'a subi que des modifications par trop limitées. Nous avons déjà vu l'introduction de deux représentants élus des actionnaires. La Commission sénatoriale des Finances obtint que la Commission supérieure des Caisses d'Épargne désignât, de son côté, un conseiller parmi ses membres — mais c'est le Sénat qui a supprimé toute représentation des banquiers. Or, nous avons déjà dit et nous répétons que les raisons de concurrence éventuelle invoquées à l'appui de cette suppression ne nous ont aucunement convaincu, mais qu'en retour la banque s'est privée du concours de compétences qui auraient été loin de lui être inutiles.

Remarquons à ce propos que les règles nouvelles de recrutement au Conseil, notamment celles limitant à trois années consécutives la durée des mandats, diminuèrent la technicité et conduisirent à l'instabilité qui nuira à la continuité de l'action du Conseil général. En

réalité, on s'est privé des compétences pour tenir les promesses électorales.

En ce qui concerne maintenant la composition proprement dite du Conseil général, remarquons que d'après la proposition Pezet, le nombre des représentants directs ou indirects de l'Etat (gouverneurs, membres de droit et représentants désignés par les ministres) s'élevait à cinq seulement (le directeur de la Caisse des Dépôts, le directeur du mouvement général des fonds, le président de la section des finances du Conseil d'Etat et les deux censeurs désignés par le ministre parmi les membres des corps de contrôle), les représentants des intérêts généraux de la nation étaient au nombre de sept (un sénateur, un député, cinq membres du Conseil national économique désignés par chacune des sections : banques, commerce, industrie, agriculture, transport), enfin, les représentants des actionnaires étaient six (les cinq membres élus par l'assemblée générale de la banque sur une liste de *neuf personnalités ayant l'expérience des affaires bancaires* dressée par le ministre des Finances, et le troisième censeur élu également par l'assemblée générale). Ainsi dans la proposition Pezet, l'Etat était en minorité avec cinq voix (non compris le gouverneur et les sous-gouverneurs dont la proposition ne dit pas qu'ils font partie du Conseil général) contre six aux actionnaires et sept aux représentants des intérêts généraux de la nation. Il y avait donc un certain équilibre. Celui-ci n'existe plus dans le projet gouvernemental aux termes duquel le nombre des représentants directs et indirects de l'Etat s'élève à 14 (à savoir le gouverneur, les sous-gouverneurs, les huit membres de droit et les trois représentants désignés par le ministre), celui des représentants des intérêts généraux de la nation à neuf (à savoir : quatre représentants des grandes organisations de production, de consommation et de travail, un représentant

de l'agriculture, deux représentants des établissements de crédit et deux représentants du personnel), enfin celui des représentants des actionnaires à trois (les trois censeurs élus par l'assemblée générale et ayant dans le projet gouvernemental voix délibérative au Conseil général).

L'équilibre relatif de la proposition Pezet était rompu : quatorze représentants de l'Etat contre neuf représentants des intérêts généraux de la nation et trois représentants des actionnaires. Le déséquilibre au profit de l'Etat fut encore aggravé par la Chambre (qui étendit de quatre à six le nombre des représentants des grandes organisations de production, de consommation et de travail, supprima celui de l'agriculture et réduisit à un le représentant du personnel, enfin refusa voix délibérative aux censeurs). Ainsi, d'après le texte de la Chambre, quatorze représentants de l'Etat contre neuf représentants des intérêts généraux et aucune représentation donnée aux actionnaires. Le Sénat a bien rétabli deux représentants de ces derniers, mais c'est tout en ce qui concerne le changement de majorité ; celle-ci reste aux représentants de l'Etat avec douze voix sur 23 dont neuf aux représentants des intérêts généraux qui sont bien souvent ceux des parties prenantes et des solliciteurs d'ouvertures de crédit. Et il apparaît bien que sans la présence des deux représentants élus des actionnaires, la nouvelle Banque de France ne pourrait être distinguée d'un organisme d'Etat avec des membres de droit et des représentants désignés par le pouvoir exécutif.

La même observation vaut pour le Comité permanent auquel, rappelons-le, le Conseil général peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs, et qui, dans le projet gouvernemental, comprenait le gouverneur, les sous-gouverneurs et huit conseillers dont quatre choisis par le ministre parmi les représentants des intérêts généraux. La Chambre

précise que sur les quatre autres, deux seraient désignés par le Conseil général parmi les six représentants des producteurs, commerçants et consommateurs et deux parmi les sept membres de droit. La majorité des fonctionnaires persistait, elle fut réduite par le Sénat qui décida que le Comité comprendrait seulement le gouverneur, les sous-gouverneurs et quatre conseillers dont un choisi par le ministre parmi les membres de droit et trois désignés par le Conseil général, mais comme ce dernier est à majorité étatiste, il n'y a au fond rien de changé.

Le Sénat a du reste parfaitement senti que la résistance que pourrait apporter le Conseil général aux demandes excessives de crédit soit de l'Etat soit des particuliers, ne saurait être que médiocre et c'est pourquoi il a restreint les pouvoirs que le Gouvernement demandait au Parlement de lui déléguer. Nous avons vu que le Gouvernement avait tout d'abord prétendu réaliser toute la réforme de la banque par décret. Devant la contre-proposition Pezet, il n'insista point et soumit à la Chambre un second projet détaillé mais stipulant néanmoins dans son article 14 que « le Gouvernement est autorisé à prendre en Conseil des ministres et sur proposition du Conseil général de la Banque de France des décrets modifiant les textes qui régissent l'escompte et le portefeuille de la banque ». La Chambre précisa seulement que ces décrets devraient être pris « entre le 15 août et le 15 décembre 1936 » et spécifia qu'ils devraient l'être non « sur » mais « conformément aux propositions du Conseil général ». En fait ce texte, s'il avait été adopté par la Haute assemblée, eut permis au Gouvernement de modifier toutes les traditions bancaires de l'Institut d'émission : allongement de la durée des effets bancables, diminution des garanties exigées, etc... et le Sénat a décidé que seuls « les textes qui régissent l'administra-

tion intérieure de la banque et fixent les règles de l'établissement du bilan » pourraient être modifiés par décret. Pour le reste, le Gouvernement devra saisir les Chambres.

Ajoutons que c'est sans doute, en contre-partie de cette restriction que le Sénat introduisit, à la demande du ministre, l'article additionnel 13 aux termes duquel « tous les effets de la dette flottante émis par le Trésor public et venant à échéance dans un délai de trois mois au maximum, sont admis sans limitation au réescompte de l'Institut d'émission, sauf au profit du Trésor public » ; cette dernière restriction corrige sans doute la portée du reste du texte, en évitant que ne puisse se produire à l'avenir une inflation déguisée, comparable à celle qui se développa pendant les premiers mois de l'année 1936 et qui n'apparut au grand jour que lors de la publication de la Convention du 18 juin de cette même année, Convention sur laquelle nous nous sommes suffisamment étendu précédemment pour ne pas avoir à y revenir.

Quant aux dispositions spéciales, disons seulement que celle qui suspendait les transactions en bourse sur les actions de la banque, n'avait pas empêché ces dernières de baisser à 6.100 francs le 15 juillet et quand les cotations reprirent le 25, le cours de l'action s'établit à 5.995, c'est dire que la bourse n'a guère senti les bienfaits futurs de la réforme. Et il n'est pas niable — les registres d'agents de change pourraient en faire foi — que de nombreux petits porteurs d'actions de la banque vendirent ces dernières entre mai et juillet, à l'annonce des bruits plus ou moins fantaisistes de réforme, de nationalisation du capital, etc... etc...

Enfin l'article 15 du texte sénatorial posant le principe d'une codification par décret avant le 31 décembre 1936 des textes législatifs ou statutaires régissant la banque, nous aurons à nous occuper dans la section suivante du décret en question.

Ajoutons que l'article 17 et dernier, d'inspiration sénatoriale, lui aussi, pose qu' « un décret fixera la date d'application de la présente loi. Le Conseil général sera régulièrement constitué dès l'élection ou la désignation de 15 délégués ». C'est-à-dire qu'au début, l'Etat pourra régner en maître absolu.

Avant de passer à l'étude des décrets d'application, dégageons brièvement dans un dernier paragraphe les oppositions entre l'ancien et le nouveau statut de la Banque de France. D'où :

§ III. — *Le nouveau statut de la Banque de France comparé à l'ancien*

On peut distinguer six modifications essentielles réalisées dans le statut de la Banque de France par la réforme de juillet 1936 :

1° Dans le statut du gouverneur et des sous-gouverneurs ;

2° Dans la composition et les pouvoirs de l'assemblée générale des actionnaires ;

3° Dans la composition et la désignation du Conseil général ;

4° Dans la création d'un Comité permanent ;

5° Dans l'administration intérieure de l'établissement ;

6° Dans les opérations statutaires.

Reprenons brièvement ces six points :

1° *Statut du gouverneur et des sous-gouverneurs.*

Ils sont toujours nommés par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du ministre des Finances et révocables *ad nutum*, mais ils n'ont plus à justifier de la propriété d'actions de la banque. D'autre part, le gouverneur prête serment entre les mains du Prési-

dent de la République « de bien et fidèlement gérer les affaires de la banque, conformément aux lois et statuts ». Ce n'est pas là une nouveauté complète puisque les premiers gouverneurs de la banque prêtaient eux aussi serment entre les mains de l'Empereur.

Le gouverneur voit depuis la réforme de juillet 1936 son traitement tarifé : « Il recevra annuellement de la banque un traitement équivalent à celui du vice-président du Conseil d'Etat, les deux sous-gouverneurs recevront chacun un traitement équivalent à celui du président de section du Conseil d'Etat ». Enfin, c'est le Conseil général de la banque qui fixera toujours les conditions dans lesquelles gouverneur et sous-gouverneurs recevront une indemnité de représentation et le remboursement de leurs frais exceptionnels.

En ce qui concerne le droit à une pension de retraite qui n'existait pas, il est finalement disposé que « le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement pendant trois ans, sous la réserve qu'ils n'occupent, pendant cette période, aucun emploi public ». La grande nouveauté est la suivante : pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant trois ans après, il leur est interdit de prendre ou de recevoir une participation ou quelque intérêt, que ce soit par travail ou conseil, dans toute entreprise privée industrielle, commerciale ou financière.

A part cela, le gouverneur préside toujours le Conseil général et l'assemblée générale, à laquelle nous arrivons maintenant.

2° Assemblée générale des actionnaires.

Alors que l'ancienne assemblée ne comprenait que « les 200 actionnaires qui étaient constatés être, depuis six mois révolus, les plus forts propriétaires d'actions », la nouvelle assemblée sera vraiment « générale » puis-

qu'elle comprend tous les actionnaires de nationalité française, chacun n'ayant qu'une voix quel que soit le nombre des actions qu'il possède.

Mais si la composition de l'assemblée générale est élargie, ses pouvoirs sont restreints par rapport à ceux de l'ancienne. Rappelons que celle-ci nommait les trois censeurs et les 15 régents et écoutait le compte rendu des opérations de la banque. Cette dernière attribution, toute platonique, est conservée par la nouvelle assemblée, mais elle n'élira que deux des vingt conseillers du nouveau Conseil général et les trois censeurs qui, rappelons-le, n'ont pas voix délibérative au Conseil général.

3° Conseil général de la banque.

La banque, avant la réforme de juillet 1936, était administrée par un Conseil général dit Conseil de régence composé de quinze régents et trois censeurs élus par l'assemblée générale des 200 plus forts actionnaires. Désormais la banque est « administrée par 20 conseillers et surveillée par trois censeurs ». Le gouverneur et les sous-gouverneurs font, en outre, partie du nouveau Conseil général, comme de l'ancien Conseil de régence.

Mais plus importante que la composition du Conseil, est la désignation des nouveaux conseillers : tandis que c'était l'assemblée des 200 qui nommait les quinze régents et les trois censeurs, l'assemblée des 40.000 ne désigne que deux représentants, ces derniers devant exercer une profession industrielle ou commerciale, autre que celle de banquier, et élit toujours les trois censeurs.

Neuf conseillers représentent les intérêts économiques et sociaux : Caisse d'Epargne, Conseil national économique, personnel de la banque et six désignés par le ministre sur des listes de trois noms établis par un certain nombre d'organisations : coopératives, artisanat, Chambres de

commerce, section commerciale du Conseil national économique, C.G.T., Chambre d'agriculture.

Neuf enfin, représentent les intérêts « collectifs » de la nation : ce sont d'une part les trois conseillers représentant les ministres des Finances, de l'Economie nationale et des Colonies, d'autre part, six membres de droit : le président de la Section des Finances du Conseil d'Etat, les directeurs du mouvement général des fonds, de la Caisse des Dépôts, du Crédit National, de la Caisse Nationale du Crédit agricole, enfin le gouverneur du Crédit Foncier de France. Remarquons que ces conseillers, à la différence des régents, ne pourront siéger plus de trois années consécutives ce qui diminuera incontestablement la technicité et augmentera d'autant l'instabilité du nouveau Conseil, dont aucun parlementaire, à la différence du Conseil de régence, ne pourra faire partie.

Comparons, en terminant, la part des représentants de l'Etat dans l'ancien et le nouveau Conseil : dans le Conseil de régence, l'Etat était seulement représenté par le gouverneur, les deux sous-gouverneurs et les trois régents trésoriers-payeurs généraux ; encore ceux-ci étaient-ils élus par l'assemblée des 200. Dans le nouveau Conseil général, l'Etat, *stricto sensu* compte douze représentants : le gouverneur, les deux sous-gouverneurs, les trois représentants des ministres et les six membres de droit qui sont tous fonctionnaires. Douze représentants sur vingt-trois membres, c'est-à-dire que l'Etat possède au nouveau Conseil général la majorité absolue.

4^o Comité permanent.

C'est là l'innovation — et, semble-t-il, une innovation heureuse de la réforme de juillet 1936 ; le Comité permanent du Conseil général de la Banque de France, c'est quelque chose de très analogue à la Commission départementale du Conseil général du département, avec la

différence toutefois que cette dernière est avant tout un organe de préparation et d'exécution, alors qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 24 juillet 1936 « le Conseil général peut déléguer *tout ou partie* de ses pouvoirs à un Comité permanent comprenant le gouverneur, les sous-gouverneurs et quatre conseillers dont un choisi par le ministre parmi les membres de droit et trois désignés par le Conseil général ». Remarquons seulement que là encore, l'Etat avec le gouverneur, les sous-gouverneurs et le membre de droit dispose de la majorité absolue.

5° *Administration intérieure de l'établissement.*

Les règles qui la régissent, ainsi que celles de l'établissement du bilan pourront être modifiées par « décret pris avant le 15 décembre en Conseil des ministres, conformément aux propositions du Conseil général ».

Malgré le tempérament apporté par ces derniers mots, il n'est pas niable que cet article 12 donne au pouvoir exécutif des droits appartenant jusque là au Conseil général de la banque.

6° *Opérations statutaires.*

Il est précisé (art. 13) que « tous les effets de la dette flottante émis par le Trésor public et venant à échéance dans un délai de trois mois au maximum, devront être admis *sans limitation* au réescompte de l'Institut d'émission sauf au profit du Trésor public ».

Il s'agit là avant tout d'une mesure susceptible de favoriser le placement des bons du Trésor d'une part, d'empêcher l'inflation déguisée de janvier-mai 1936 de l'autre.

Il nous reste à dégager les principes essentiels de la réforme.

Reprenons les six points successivement envisagés.

D'abord en ce qui concerne le statut du gouverneur,

on peut dire que si l'indépendance de celui-ci vis-à-vis des intérêts privés a été — et il faut s'en féliciter — renforcée sans devenir aussi absolue et ridicule que le voulait le projet gouvernemental voté par la Chambre, par contre l'indépendance du gouverneur vis-à-vis du ministre — qui est peut-être au fond plus importante que l'autre pour la défense de la monnaie — disparaît, si tant est qu'elle existait sous l'ancien régime. Et ce qui nous apparaît le plus grave dès ce premier point, c'est l'esprit de la réforme : le gouverneur ne sera plus avant tout le défenseur du franc, mais le dispensateur du crédit. Nous aurons à revenir plus longuement sur cette idée, fondamentale à notre sens.

En ce qui concerne l'assemblée générale, la réforme, on peut bien le dire, se réduit à une démocratisation purement symbolique.

Quant au nouveau Conseil général, nous avons vu que c'était la pièce maîtresse de la réforme et qu'il se caractérise essentiellement par la prépondérance dans son sein des représentants directs ou indirects de l'Etat et la représentation plus ou moins équitable des principaux usagers du crédit, enfin par l'absence totale de représentants des établissements et instituts de crédit, ce qu'une fois de plus nous déplorons.

Par contre, nous saluerons avec faveur l'idée de la création d'un Comité permanent, tout en n'oubliant pas que là encore, l'exécutif est maître.

Enfin, nous remarquerons la tendance vers l'élargissement des opérations statutaires ; et nous pourrions conclure avec le chroniqueur d'un journal peu suspect pourtant de sévérité vis-à-vis de ses protagonistes que la réforme de juillet 1936 apparaît « plus symbolique que pratique, plus significative que profonde, plus politique qu'économique »¹.

1. Cf. le numéro de *Banque* d'octobre 1936, p. 411.

Section IV

Les décrets d'application

§ I. — *Les décrets des 13 août et 18 septembre 1936*¹

On se rappelle que l'article 16 de la loi du 24 juillet 1936 disposait que « les modalités d'application de la présente loi et spécialement celles qui régleront la tenue des assemblées générales des actionnaires seront fixées par décret » et que l'article 17 ajoutait qu'« un décret fixera la date d'application de la présente loi. Le Conseil général sera régulièrement constitué dès l'élection ou la désignation de quinze délégués ». Le 14 août, paraissait au *Journal officiel* un décret daté de la veille et dont l'article premier fixait au 17 août 1936 la date d'application de la loi du 24 juillet précédent.

L'article 2 précise que l'assemblée générale annuelle se tiendra le dernier jeudi de janvier sous la présidence du gouverneur, entendra le compte rendu des opérations fait par le gouverneur au nom du Conseil général et le rapport des censeurs, elle élira les trois censeurs et les deux conseillers représentant les actionnaires.

L'article 3 fixe les conditions de réunion de l'assemblée générale extraordinaire.

L'article 4 dispose que « toute réunion de l'assemblée générale doit être annoncée par un avis publié au *Journal officiel* un mois et demi au moins avant la date de l'assemblée. Remarquons ce nouveau mode de curieuse publication qui accentue évidemment le caractère d'« organisme public » de la nouvelle Banque de France.

L'article 5 précise que la connaissance du local — ce fameux local qui embarrassait tant certains parlementaires peu au courant des habitudes sociétaires, — sera

1. J.O. Lois et décrets, 14 août, p. 8753 et 54, 19 septembre, p. 9934.

faite aux actionnaires également par un avis au *Journal officiel* publié huit jours au moins avant la date de la réunion. Les articles 6, 7, 8, 9, 10 précisent avec un luxe de détails la composition de l'assemblée, les questions de quorum, de représentation, etc... N'insistons pas et passons à l'article 11 qui stipule que « pour être admis à l'assemblée, les actionnaires devront faire connaître leur intention d'y assister, par une lettre adressée au gouverneur trois semaines au moins avant la date de la réunion, présenter leurs certificats d'actions et justifier de leur identité ». Il est enfin précisé que l'assistance à l'assemblée ne donne droit à aucun jeton de présence. Ce pourrait être coûteux si les 40.000 s'avisait de venir.

L'article 12 donne au seul gouverneur le droit de trancher les contestations relatives au droit d'assister à l'assemblée.

Les articles 13, 14 établissent les conditions de candidature aux postes de censeur ou de conseiller et confient au Conseil général le soin de s'assurer que les candidats remplissent lesdites conditions. L'article 15 pose que les candidats sont élus à la majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin, relative au troisième, ajoute que les détails d'application feront l'objet d'un règlement délibéré par le Conseil général.

L'article 16 précise la durée des fonctions des censeurs à trois ans et les modes de renouvellement.

L'article 17 rappelle que les conseillers autres que les six membres de droit sont élus, désignés ou choisis pour trois ans. Le mandat des trois représentants des ministres peut prendre fin à tout moment. Enfin, le même article fixe les modes de renouvellement pour les divers autres conseillers et pour la première fois.

L'article 18 ajoute que la durée du mandat des conseillers élus, désignés, ou choisis à la suite d'une démission

ou d'un décès sera limitée au temps restant à courir au mandat de leur prédécesseur.

L'article 19 exige que « les trois censeurs devront justifier avant leur entrée en fonction de la propriété de trente actions au moins de la banque ». La loi n'a en effet rien dit sur ce point ; nous nous demandons pourtant s'il n'était pas dans les intentions du législateur de supprimer toutes les obligations dites de cautionnement. Le même article 19 précise que « les deux conseillers élus par l'assemblée générale devront demeurer actionnaires pendant la durée de leurs fonctions ».

Enfin l'article 20 rappelle que tout membre du Conseil général « exerçant une fonction rémunérée sur le budget de la banque, de l'Etat ou d'un établissement public n'a droit à aucun jeton de présence pour leur assistance au Conseil général et aux Comités de la banque ».

Ainsi ces derniers, le ministre l'avait annoncé à la Chambre, ne sont point modifiés.

Un décret du 18 septembre a complété sur un point de détail l'article 15 du décret du 13 août relatif aux élections au Conseil général des trois censeurs et des deux conseillers en instituant un bulletin de vote unique pour les cinq sièges.

La loi du 24 juillet 1936 entrerait donc en application le 17 août. Et comme son article 17 précisait que « le Conseil général sera régulièrement constitué dès l'élection ou la désignation de quinze délégués » il restait au ministre des Finances à organiser le nouveau Conseil.

Voyons donc :

§ II. — *L'organisation du nouveau Conseil général*

Le Conseil de régence, conformément aux dispositions de la loi du 24 juillet 1936, restait provisoirement en fonctions et à la séance du jeudi 30 juillet, le doyen,

M. Ernest Mallet fit au nom de ses collègues une déclaration communiquée à la presse et dans laquelle il s'exprimait notamment ainsi : « En ce qui concerne la répartition du crédit, nous pouvons affirmer, sans crainte d'être contredit, que le Conseil général a toujours fait preuve d'une complète impartialité... Quant à la défense du franc, elle a fait notre constant souci, et gardien des principes de la saine monnaie, le Conseil général n'a jamais rien négligé pour l'assurer tout en s'efforçant de concilier les mesures à prendre en ce domaine avec les besoins vitaux du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ». Le doyen du Conseil de régence ajoutait : « Nous avons été critiqués pour avoir sous l'influence de préoccupations politiques approuvé d'importantes avances à l'Etat par voie d'escompte de bons du Trésor » et il expliquait que si ces avances furent accordées, ce fut pour faire face à des besoins de défense nationale ou assurer le paiement des dépenses publiques pendant la période électorale.

Envisageant ensuite la nouvelle législation, M. Mallet constate qu'elle élimine presque totalement du Conseil la représentation des actionnaires et que « la loi, en portant atteinte aux droits des actionnaires, risque de compromettre du même coup l'intérêt général. Elle substitue, en effet, dans le Conseil, aux mandataires de ceux-ci, des représentants des usagers, des demandeurs de crédit dont les préoccupations seront toutes orientées dans le même sens et pour lesquelles le souci de défendre la monnaie pourra se trouver en conflit avec les besoins des entités qu'ils représentent ».

Ces phrases auxquelles on ne peut nier ni une part de vérité, ni une grande hauteur de vue, provoquèrent une réponse écrite du ministre lui-même, quoiqu'elles furent adressées oralement au gouverneur de la banque, réponse ¹

1. Egalement rapportée dans le numéro de *Banque* de septembre 1936, p. 367.

dans laquelle M. Vincent Auriol s'exprimait ainsi : « C'est le droit d'être personnellement informé de la gestion de la banque et d'élire les censeurs et des administrateurs que pour la première fois depuis cent cinquante ans, la loi républicaine vient de donner à tous les actionnaires sans distinction. Donc prétendre que nous dépossédons les actionnaires, c'est un jugement sommaire qui surprendra l'opinion publique et c'est surtout une étrange manière de défendre les actions, alors que nous nous sommes préoccupés d'éviter toute spéculation ». Ce à quoi l'on peut répondre qu'en publiant leur déclaration les membres du Conseil de régence ont voulu avant tout dire toute la vérité au pays sans souci de savoir si cette publication aurait pour effet de faire baisser le cours des actions en bourse et par suite d'amoindrir leur patrimoine propre.

Le ministre déclara ensuite qu'« il est de mon devoir de défendre le dévouement de ceux qui, demain, vous succéderont ». Remarquons là encore que les régents condamnaient le système et non ceux chargés de l'appliquer.

Quoiqu'il en soit, les choses en restèrent là jusqu'au 13 août, jour de la dernière réunion du Conseil. M. Labeyrie tint à rendre hommage aux régents dans les termes suivants¹ : « Je manquerais à mon devoir si je ne leur présentais le salut et les remerciements qu'ils méritent et si je n'adressais pas en leurs personnes le même hommage à ceux qui, au cours de cent trente années, les y ont précédés. Je sais la solidité de votre attachement à la banque et à la France, et j'ai la certitude que les hommes éminents, qui vont avoir la charge de vous succéder, auront l'ardente volonté d'assurer, sans aucune faiblesse, avec une patriotique vigilance, la garde des grands intérêts nationaux et des *intérêts de tous ordres*, qui leur est confiée ». Ces derniers mots ne nous semblent

1. Allocution rapportée par l'*Economiste Européen* du 21 août 1936.

pas très heureux car ils laissent à entendre que chaque nouveau conseiller aura surtout pour mission de défendre ses intérêts propres ou ceux de ses mandants.

Cinq jours plus tard, le 18 août, le nouveau Conseil général entrait en fonctions et décidait de ne tenir qu'une réunion par mois, alors que le Conseil de régence en tenait une chaque semaine. Ce changement était, il est vrai, compensé par la nomination du Comité permanent.

Voyons maintenant comment le 18 août se présentait le nouveau Conseil général, incomplet, mais ayant atteint le quorum légal suffisant pour être constitué et valablement délibérer :

Le gouverneur : M. Labeyrie.

Les deux sous-gouverneurs : MM. Fournier et Guiraud.

Un vice-président du Conseil national économique : M. Jules Gautier.

Un membre de la Commission supérieure des Caisses d'Épargne : M. Join Lambert.

Les six conseillers choisis par le ministre et représentant les intérêts économiques et sociaux :

M. Gausse, membre du Conseil d'administration de la Fédération nationale des coopératives de consommation.

M. Grandadam secrétaire général de la Confédération générale de l'artisanat français.

M. Dalbouze, président de la Chambre de commerce de Paris et de l'assemblée des présidents des Chambres de commerce.

M. Jouhaux, secrétaire général de la C.G.T.

M. Decault, vice-président de l'assemblée permanente des présidents des Chambres d'agriculture.

M. Maus, président de la Fédération des commerçants, détaillants de France.

Les trois représentants des ministres des Finances, de l'Économie nationale et des Colonies : M. Fourgeaud, chef de cabinet du ministre des Finances, M. Million,

chargé d'études au ministère de l'Economie nationale, M. Mérat, directeur des affaires économiques au ministère des Colonies.

Enfin les six membres de droit, à savoir :

Le directeur du mouvement général des fonds : M. Baumgartner.

Le président de la Section des Finances du Conseil d'Etat : M. Chardon.

Le directeur général de la Caisse des Dépôts : M. Deroy.

Le gouverneur du Crédit Foncier : M. Guérin.

Le directeur du Crédit National : M. Martin.

Le directeur de la Caisse Nationale du Crédit Agricole : M. Tardy.

Manquaient encore :

Les deux représentants élus des actionnaires (nous les retrouverons plus loin).

Et le représentant élu du personnel ; ce dernier fut élu le 27 septembre. Ce fut M. Luche, du syndicat professionnel du personnel de la Banque de France, affilié à la C.G.T., qui l'emporta par 3.975 voix contre 2.352 à M. Raffegau du syndicat chrétien.

A la séance du 18 août, le Comité permanent fut également constitué : il comprit :

Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs.

Les trois membres désignés par le Conseil général qui furent M. Dalbouze, président de l'assemblée des présidents des Chambres de commerce.

M. Gaussel, membre du Conseil d'administration de la Fédération nationale des coopératives de consommation.

M. Jouhaux, secrétaire général de la C.G.T.

Enfin le conseiller choisi par le ministre parmi les membres du droit fut M. Martin, directeur du Crédit National.

Nous verrons, lors du chapitre suivant, les modifications que subit depuis le 18 août 1936, tant le Conseil

général que le Comité permanent, modifications qui nous permettront de justifier les observations déjà faites au sujet de l'instabilité du nouvel organe.

Voyons maintenant :

§ III. — *Le décret du 14 décembre 1936*¹

On se rappelle que l'article 12 de la loi du 24 juillet 1936 stipulait que « des décrets pris avant le 15 décembre 1936 en Conseil des ministres, conformément aux propositions du Conseil général de la Banque de France pourraient modifier les textes qui régissent l'administration intérieure de la banque et fixer les règles de l'établissement du bilan ».

C'est en fait seulement le 22 décembre que fut promulgué le décret en question daté du 14 et qui précise que la délibération conforme du Conseil général n'intervint que le 11 précédent. Le décret est précédé d'un rapport au Président de la République, rapport dans lequel le ministre des Finances s'exprime ainsi : « l'examen de ce texte a permis de constater que les dispositions dont il faisait état entrent bien dans le cadre de la révision autorisée par la loi du 24 juillet 1936 et n'apportent aucune modification aux statuts mêmes de l'Institut d'émission... Le texte vise à préciser les conditions de fonctionnement du Conseil général de la banque et de ses comités... Il a par ailleurs pour effet de rendre plus conformes, à l'organisation actuelle de la banque les règles applicables à l'administration des succursales de province. Il précise enfin les principes qui doivent être observés pour la présentation du bilan, dont la publication régulière est destinée à renseigner le public sur la situation monétaire ».

Ce rapport appelle un certain nombre d'observations.

1. Cf. J.O., Lois et décrets, 21 et 22 décembre 1936, p. 3164.

Remarquons d'abord que si le ministre éprouve le besoin de préciser l'objet du décret, c'est en raison des discussions qui s'étaient élevées au Parlement lors du vote de cet article 12. Le projet gouvernemental étendait la procédure de la délégation de pouvoirs aux « textes qui régissent l'escompte et le portefeuille de la banque et fixent les règles de l'établissement du bilan ».

La Chambre avait simplement précisé que ces textes devraient être pris « entre le 15 août et le 15 décembre 1936 ». Le Sénat adopta la limitation dans le temps votée par la Chambre, mais réduisit le domaine de la délégation de pouvoirs aux « textes qui régissent l'administration intérieure de la banque et fixent les règles de l'établissement du bilan ». C'est ce à quoi répond justement le décret du 14 décembre 1936.

Quant à « la publication régulière du bilan ... destinée à renseigner le public sur la situation monétaire », nous remarquerons seulement que l'existence depuis le 1^{er} octobre 1936 d'un fonds de stabilisation des changes dont les opérations deviennent naturellement secrètes enlève en fait toute signification précise au bilan de la banque, du moins pour « renseigner le public sur la situation monétaire ». Le décret du 14 décembre 1936 comporte sept titres et vingt-sept articles. Le *Titre I^{er}* est intitulé : De l'assemblée générale des actionnaires et l'article 1^{er} modifie ainsi l'article 2 du décret du 13 août précédemment étudié : « L'assemblée générale se réunit tous les ans dans la dernière semaine de janvier, sous la présidence du gouverneur ». Le décret du 13 août portait « le dernier jeudi de janvier ».

Le *Titre II* : Du Conseil général de la Banque de France comporte quatre articles : l'article 2 abroge les dispositions de l'article 19 du décret du 13 août qui obligeait les censeurs à un cautionnement de trente actions, nous avons fait remarquer que cette disposition sem-

blait contraire aux vœux du législateur ; le décret du 14 décembre nous donne raison puisqu'il dispose seulement que « les deux conseillers et les trois censeurs doivent justifier de leurs qualités d'actionnaire » sans les obliger à justifier de la propriété d'un nombre minimum d'actions de la banque. L'article 3 règle les questions de quorum au Conseil général. L'article 4 rappelle que c'est le Conseil général qui détermine le taux des avances. L'article 5 réglemente la procédure des élections partielles.

Le *Titre III* : Des Comités débute par un article 6 modifiant ainsi les dispositions de la loi de 1806 toujours en vigueur. « Le Conseil général se fait assister pour la surveillance des opérations de la banque par deux Comités, savoir : le Comité d'escompte, le Comité de contrôle ».

L'article 7 modifie un certain nombre d'articles du décret de 1808 établissant les statuts fondamentaux de la banque et relatifs aux censeurs, aux membres du Conseil d'escompte qui, eux aussi, doivent justifier de leur qualité d'actionnaire, enfin au Comité de contrôle. L'article 8 abroge un certain nombre de dispositions du décret de 1808.

Le *Titre IV* : Des actions de la banque, comporte deux articles. Le premier, l'article 9, abroge pour l'avenir les dispositions permettant la qualification « fictive » d'immeubles pour les actions de la banque. L'usage en était en effet à peu près disparu. L'article 10 abroge les dispositions en question du décret de 1808.

Le *Titre V* : Des opérations ne contient que le seul article 11 relatif aux récépissés de dépôts.

Le *Titre VI* : Des succursales de la banque, débute par l'article 12 qui offre un intérêt historique. Cet article 12 s'exprime ainsi : « Le privilège exclusif de la Banque de France d'émettre des billets de banque à Paris et dans

les villes où elle a établi des succursales, est étendu à l'ensemble des territoires métropolitains ».

En effet, les décrets de 1848 qui avaient unifié la circulation fiduciaire en France s'exprimaient ainsi et il y avait là une survivance sans importance pratique.

L'article 13 dispose que seul « un décret contresigné par le ministre des Finances et pris sur la proposition du Conseil général peut décider de la création ou de la suppression d'une succursale ou d'un bureau auxiliaire ».

L'article 14 unifie les opérations statutaires pouvant être traitées dans les succursales, bureaux ou guichets.

L'article 15 précise les conditions de l'administration des succursales : un directeur, six à douze conseillers, un censeur et un suppléant ; le premier étant nommé par décret, les autres par le gouverneur après avis du Conseil général, devant être « qualifiés par leur expérience » d'une part et de l'autre « ni parlementaires, ni prêter leur concours par travail ou conseil, ou comme administrateurs à un établissement bancaire, enfin justifier de leur qualité d'actionnaire ». Rappelons qu'auparavant il y avait un minimum de trois actions ; maintenant il suffit d'une (art. 16, 17, 18, 19, 20, 21). L'article 22 est relatif aux pouvoirs du directeur et l'article 23 rappelle que « le directeur d'une succursale ne peut présenter à l'escompte aucun effet revêtu de sa signature ou lui appartenant ». L'article 24 fixe le rôle des conseillers dans l'examen des effets escomptés et l'article 25 abroge un certain nombre de dispositions contraires.

Le *Titre VII* et dernier est relatif aux situations périodiques et au bilan. Son article 26 rappelle l'obligation de la publication hebdomadaire au *Journal officiel* et les différentes rubriques.

Enfin l'article 27 et dernier charge le ministre des Finances de l'exécution du présent décret.

Ajoutons que le jour même de la parution du décret,

le gouverneur de la banque avisait par lettre¹ le président de l'Union syndicale des banquiers de Paris et de province des conditions dans lesquelles les bons du Trésor seraient désormais admis au réescompte de l'Institut d'émission, en vertu des dispositions de l'article 13 de la loi du 24 juillet 1936.

Restait le décret de codification, dont il nous faut maintenant dire quelques mots :

§ IV. — *Le décret de codification du 31 décembre 1936*²

L'article 15 de la loi du 24 juillet 1936 disposait que « les textes législatifs ou statutaires régissant la Banque de France seront codifiés par décret avant le 31 décembre 1936 ».

Le 31 décembre passa sans qu'aucun texte de codification ne parût et pendant plus de quatre mois nous attendîmes vainement sa promulgation au *Journal officiel*. C'est seulement le 22 mai 1937 que le décret tant attendu vît le jour. Il était du reste daté du 31 décembre. Nous nous permettrons d'émettre des doutes sur la légalité d'un tel procédé. Le Président de la République, rappelons-le, a deux mois pour promulguer. Il semble donc bien que la promulgation valable aurait pu intervenir jusqu'à mars, mais que le fait de postdater ce décret de cent quarante cinq jours est illégal.

Quoiqu'il en soit, à l'assemblée générale fameuse — et dont nous aurons à reparler — du 28 janvier 1937, un actionnaire posa la question en fin de séance et le gouverneur répondit³ : « En ce qui nous concerne, nous avons fait ce que nous avions à faire. Avant la date fixée, nous avons transmis au ministre des Finances le texte consi-

1. Cf. *J.O.*, Lois et décrets, 22 mai 1937, p. 5572 à 5579.

2. Cf. *J.O.*, Lois et décrets, 22 mai 1937, p. 5572 à 5579.

3. Cf. le journal *La vie financière* du 1^{er} février 1937, p. 3.

dérable de la codification des différents textes concernant la Banque de France... La promulgation n'a pas encore eu lieu... Un tel texte n'a pas du reste une portée considérable en ce sens qu'il n'innove en rien ».

Soit, mais la loi est la loi et doit être appliquée. Le décret en question énumère dans son article 1^{er} les dispositions codifiées depuis la loi du 24 germinal an XI jusqu'au décret du 14 décembre 1936, et charge dans son article 2 le ministre des Finances de son exécution. Suivent sept titres et 192 articles. Relevons seulement le schéma du décret, et les dispositions particulièrement intéressantes.

Le Titre I^{er} intitulé : De la Banque de France, est lui-même divisé en cinq sections. La section I est relative au capital de la banque, au fonds de réserve et au dividende. Mentionnons l'article 3 : « Le capital de la banque ne peut être augmenté ou diminué que par une loi spéciale », l'article 4 : « les actions sont nominatives, elles ne peuvent être mises au porteur » mais (art. 5) peuvent être acquises par des étrangers. Enfin l'article 12 : « Le capital et le fonds de réserve de la banque sont employés en rentes sur l'Etat français à concurrence d'une somme de 112.980.750 francs 14 (sur un total de $182.500.000 + 22.105.750,14 = 204.605.750$ fr. 14) et les articles 14. « Le dividende est réglé tous les six mois par le Conseil général » et 15 : « En cas d'insuffisance des bénéfices pour ouvrir un dividende dans la proportion de 6 % sur le capital de 1.000 fr., il y est pourvu en prenant sur les fonds de réserve ».

La section II du Titre I^{er} est relative à l'administration de la banque. Elle comporte un paragraphe 1^{er} : Du gouvernement de la banque. Nous n'insistons pas plus car nous le retrouverons lors du chapitre suivant, tout comme les paragraphes 2, 3 et 4 concernant respectivement l'assemblée générale des actionnaires, le Conseil

général et le Comité permanent, le Conseil d'escompte et les Comités spéciaux. La section III est relative aux établissements de la banque dans les villes de département et rappelle en particulier les dispositions précédemment étudiées du décret du 14 décembre 1936 ; relevons cependant l'article 89 : « Les inspecteurs des finances, sur l'ordre du ministre des Finances, peuvent vérifier la situation des succursales ». La section IV s'occupe du personnel de la banque et de la caisse de réserve des employés. L'article 91 rappelle que les agents de la Banque doivent être Français, et l'article 93 que leurs appointements et salaires sont délibérés chaque année et d'avance par le Conseil général.

La section V et dernière du Titre I^{er} traite de la compétence du Conseil d'Etat en cas d'infraction aux lois et règlements qui régissent la banque d'une part, de désaccord entre la banque et ses agents de l'autre.

Le Titre II du décret de codification est relatif au privilège d'émission et aux billets de la Banque de France ; il ne rentre donc pas dans le cadre de notre étude consacrée, rappelons-le, au statut *administratif* de l'Institut d'émission.

Il en est de même du Titre III : Des opérations de la banque, génératrices de l'émission des billets ; titre qui comprend 4 sections. Des opérations sur or, de l'escompte, des avances sur effets publics et sur valeurs mobilières, des avances permanentes à l'Etat. Relevons cependant l'article 108 : « Les statuts de la banque sont soumis à l'approbation du Président de la République, sous la forme de règlements d'administration publique », ce que proposait le Gouvernement et la Chambre en particulier en ce qui concerne le statut pécuniaire du gouverneur et ce qu'avait expressément repoussé le Sénat estimant qu'il s'agissait d'une affaire d'ordre purement intérieur ; nous émettons par suite des doutes sur la

légalité de l'article 108 qui semble en contradiction avec la volonté de la Haute assemblée.

Le Titre IV est intitulé : Des autres opérations de la banque ; il comprend six sections respectivement consacrées au concours de la banque aux opérations financières de l'Etat, aux opérations effectuées pour le compte des banques étrangères d'émission, aux opérations immobilières de la banque, aux comptes courants, aux opérations de recouvrements d'effets, à la garde des dépôts volontaires.

Le Titre V s'occupe des situations hebdomadaires et du bilan, il reproduit les dispositions du décret du 14 décembre 1936. Relevons néanmoins l'article 154 : « Au commencement de chaque semestre la banque rend compte au Gouvernement du résultat des opérations du semestre précédent, ainsi que du règlement du dividende ». Le Titre VI traite des charges assumées par la Banque de France en contre-partie de son privilège, il est divisé en six sections : des opérations effectuées par la banque pour le compte du Trésor public, des avantages stipulés en faveur du public, des redevances payées à l'Etat, du superdividende à l'Etat, des restrictions imposées à la banque dans la disposition et la répartition de ses bénéfices, du versement à l'Etat du montant des billets d'anciens types retirés de la circulation, ... toutes choses que nous avons vues se développer et avons étudiées dans le chapitre premier.

Le Titre VII est celui relatif au régime fiscal de la banque, que la loi du 24 juillet 1936 n'a pas modifié et que nous avons, lui aussi, auparavant envisagé. La section I traite de la compensation des impôts avec la redevance, la section II de l'impôt du timbre sur les billets en circulation.

Le Titre VIII et dernier est consacré aux dispositions spéciales ou transitoires concernant notamment les

premières nominations et élections et renouvellements au Conseil général et au Comité permanent, le fonds de stabilisation des changes, la réglementation des opérations sur or, les avances provisoires à l'Etat, les bons de la Caisse autonome d'Amortissement détenus par la banque et leur répercussion sur les situations hebdomadaires et le bilan d'une part, le calcul des redevances payées à l'Etat et de l'impôt du timbre sur les billets de la banque d'autre part.

Ce décret de codification a été modifié sur un point particulier par :

*Annexe. — Le décret-loi du 30 juillet 1937*¹

...pris en vertu de la loi du 30 juin 1937 accordant au Gouvernement des pouvoirs en vue d'assurer le redressement financier. Ce décret modifie ainsi l'article 28 du texte annexé au décret du 31 décembre 1936 portant codification des dispositions législatives ou statutaires concernant la Banque de France :

« Le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement pendant trois ans. Au cours de cette période, il leur est interdit, *sauf autorisation du ministre des Finances*, (c'est là la nouveauté) de prêter leur concours à des entreprises privées ou de recevoir d'elles des rémunérations pour conseil ou travail. La décision du ministre des Finances, au cas prévu ci-dessus, déterminera les conditions dans lesquelles tout ou partie de leur traitement continuera à être perçu. *Si une fonction publique leur est confiée au cours de la même période, une décision du ministre des Finances précisera les conditions dans lesquelles les émoluments y afférents se cumuleront avec la rémunération visée au paragraphe 1^{er} du présent article* ».

Ce dernier point nous semble mériter quelques explications. L'article 28 du décret de codification, qui ne faisait

1. Cf. J.O., Lois et décrets, juillet 1937.

que reproduire l'article 8 de la loi du 24 juillet 1936 disposait en effet que le « gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement pendant trois ans, *sous la réserve qu'ils n'occupent pendant cette période aucun emploi public*. Or, c'était justement le cas de M. Labeyrie à qui l'honorariat était conféré le 20 juillet 1937 mais qui restait procureur général près la Cour des Comptes, fonction dont le traitement pécuniaire est inférieur à celui de gouverneur de la Banque de France. Il semble donc bien que le décret-loi du 30 juillet est un décret de circonstance, réparant sans doute une inégalité discutable, mais peu conforme au vœu du législateur de 1936 puisque par la même occasion, l'interdiction absolue pour le gouverneur de prêter son concours à une entreprise privée disparaît avec la possibilité de main-levée par le ministre des Finances.

Voilà le sens qu'il nous paraît falloir attacher au décret-loi du 30 juillet 1937.

Il nous faut maintenant entamer le second ordre de critique que nous nous sommes proposé de faire à la réforme du 24 juillet 1936 ; après les critiques formelles, faisons ce que nous avons appelé les critiques de fait en étudiant les conséquences bonnes ou mauvaises de la réforme : voyons donc dans un :

CHAPITRE IV

LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME

Nous envisagerons tout d'abord la situation de la Banque de France le 1^{er} janvier 1936 et le 1^{er} janvier 1937, autrement dit avant et après la réforme, situation comptable, situation financière, situation monétaire : ce sera l'objet de la section I. Dans une section II nous insisterons plus particulièrement sur les rapports de la banque et de l'Etat avant et après le 24 juillet 1936.

Dans une section III nous déterminerons les changements survenus dans l'organisation de la banque tant dans le gouvernement que dans le Conseil général ou les assemblées générales. Dans un quatrième paragraphe de cette section III, nous essayerons enfin de brosser la nouvelle physionomie de la banque.

Mais nous n'aurons pas épuisé par là l'ensemble des critiques que nous tenons à adresser à la réforme de l'Institut d'émission : après les critiques formelles, après les critiques de fait, que nous synthétiserons dans la première partie d'une section IV, il nous restera encore dans une seconde partie de cette dernière section à faire la critique de la réforme du 24 juillet 1936 en nous plaçant à un point de vue doctrinal, théorique ; ainsi, croyons-nous, cette dernière critique se trouvera mieux placée et plus pertinente après l'exposé des conséquences pratiques de la réforme. Cependant, cette critique doctrinale nous ne la considérerons pas seulement sous l'angle des diverses théories relatives aux banques d'émission, nous

l'éclairerons aussi des exemples de l'étranger et ce sera là l'objet du cinquième et dernier chapitre.

Auparavant, voyons :

Section I

La situation de la Banque de France le 1^{er} janvier 1936 et le 1^{er} janvier 1937

Nous entendons étudier-là, la situation comptable de la banque à ces deux dates, comparer les principaux postes du dernier bilan de décembre 1936 avec ceux que faisait apparaître le bilan correspondant arrêté à la fin de l'année précédente.

Le premier poste à envisager, c'est l'encaisse-or. Quelles furent ses variations ? Avant de l'envisager, il nous faut remarquer que d'une part la loi monétaire du 1^{er} octobre 1936 a prescrit sa réévaluation sur la base de 49 milligrammes par franc (au lieu de 65,5 : loi du 25 juin 1928), et que d'autre part il faut également tenir compte du fait que depuis ce même 1^{er} octobre 1936, l'existence d'un fonds de stabilisation des changes enlève toute valeur absolue au chiffre apparaissant au bilan de la banque. Il y aurait ainsi, pour employer la terminologie de M. Jenny ¹ une réserve « visible », telle qu'elle apparaîtrait au bilan de la banque, et par ailleurs le métal détenu par le fonds de stabilisation. La réserve « visible » s'élevait fin 1936 à un peu plus de 60 milliards de francs nouveaux, soit à 45 milliards de francs-Poincaré, de francs de 1928 ! Quant à l'or détenu par le fonds de stabilisation, rappelons qu'il lui avait été initialement accordé 10 milliards dont il avait d'abord pu revendre 7 à la banque en raison du renversement de la direction des mouvements de capitaux, mais cette tendance favorable n'ayant pas persisté,

1. Cf. son article dans *Le Temps financier*, du 11 janvier 1937.

on peut légitimement présumer que le fonds avait reperdu fin 1936 une partie de l'or revenu après la dévaluation. Les opérations du fonds étant naturellement secrètes, il est difficile de fixer le montant de la réserve « invisible » fin 1936. Retranchons-nous derrière l'avis de M. Jenny¹ qui donne le chiffre de 5 milliards. En admettant ce chiffre, la réserve-or totale atteignait fin décembre 1936, le chiffre de $60 + 5 = 65$ milliards de francs nouveaux, soit 49 milliards de francs de 1928. Or fin décembre 1935, l'encaisse-or de la banque apparaissait au bilan pour un montant de 66 milliards de francs (de 1928 bien entendu), ce qui situerait la perte annuelle totale à $66 - 49 = 17$ milliards. Remarquons cependant qu'à la veille de la dévaluation le 25 septembre 1936, l'encaisse était déjà tombée à 50 milliards de francs de 1928, autrement dit entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre, la banque avait perdu 16 milliards, mais ce qui apparaît plus curieux, et qui ne s'explique du reste que par l'évolution défavorable de la conjoncture tant politique qu'économique, en France du moins, c'est que l'encaisse réévaluée n'ait point augmenté, ait plutôt même fléchi. Telles sont les principales remarques qu'appelle l'évolution du poste Encaisse-or du 1^{er} janvier 1936 au 31 décembre de la même année.

Mais on sait que ce premier poste du bilan de la banque est surtout intéressant comparé au montant des engagements à vue, autrement dit quelle fut la proportion de couverture et l'évolution de cette dernière pendant le cours de l'année 1936 ? L'idée générale qu'on peut tirer de la comparaison des chiffres, c'est que tandis que l'encaisse diminuait, le montant des engagements à vue augmentait. On sait que ces derniers comprennent d'une part les billets en circulation, d'autre part les comptes courants créditeurs. Or la seule circulation de billets s'est enflée d'une année à l'autre de 81 à 89 milliards et le

1. Article cité *supra*.

total des engagements à vue a progressé de 93 à 105, soit de 12 milliards environ. Corrélativement le pourcentage de couverture s'est amoindri de 71,5 % fin décembre 1935 à 57,5 % fin décembre 1936 ; sans doute faut-il tenir compte, il est vrai, de la réserve invisible ! Mais ces chiffres ne prendront vraiment leur valeur que quand nous aurons dégagé la contre-partie, à l'actif du bilan de la banque, de l'augmentation des engagements apparus au passif d'une année à l'autre. Or, l'encaisse ayant diminué, il apparaît aussitôt que cette contre-partie consiste dans des crédits consentis par l'Institut d'émission. Que représentent-ils donc ? Distinguons les crédits à l'économie privée d'une part, ceux à l'Etat de l'autre, ces derniers prenant généralement le nom d'avances.

La somme des crédits accordés à l'économie privée, (portefeuille commercial, avances sur titres, prêts à court terme sur effets publics) atteignait 13 milliards et demi fin 1935. Fin 1936, malgré toutes les promesses faites pendant la campagne électorale, malgré le vote du nouveau statut, malgré l'apparition de deux postes nouveaux (les escomptes de warrants agricoles d'une part, des effets des banques populaires de l'autre), malgré enfin la hausse des prix et la dévaluation, ce chiffre n'a augmenté que de 350 millions nominalement et réellement de 2 milliards 350 millions¹. Nous aurons à discuter au paragraphe suivant la qualité de cette augmentation, que par rapport à l'autre, à laquelle nous arrivons maintenant, nous pouvons qualifier néanmoins de modérée.

En effet, les crédits ou avances à l'Etat expliquent à eux seuls le gonflement important des engagements à vue de la banque pendant l'année 1936 ; fin décembre 1936, les avances provisoires et nouvelles figuraient au bilan de

1. M. Jenny dans son article déjà cité fait en effet remarquer que le portefeuille de la banque fin 1935 contenait 2 milliards environ de bons du Trésor escomptés au profit de l'Etat.

la banque pour un total de 15.700 millions, ce qui situe l'augmentation effective à 15.700 — 2 milliards qui figuraient au portefeuille commercial fin 1935 = 13.700 millions. On sait comment les avances se développèrent pendant le 1^{er} semestre de l'année 1936 sous forme d'escompte de bons du Trésor et dans quelles circonstances ces derniers furent transformés en avances directes et provisoires à l'Etat par la convention du 18 juin (art. 1^{er} et 2) précédemment étudiée, mais cette dernière accordait au Trésor une nouvelle avance de 10 milliards (art. 3) dont plus de 2 étaient déjà utilisés au moment de la dévaluation, mais furent remboursés avec le profit tiré de la réévaluation de l'encaisse ainsi que plus de 1.500 millions sur les 13.800 millions d'escompte transformés en avances. Ainsi plus de 12 milliards d'avances provisoires à l'Etat restaient au bilan de la banque malgré l'opération monétaire, chiffre déjà impressionnant auquel s'ajoute naturellement le montant des bons de la Caisse autonome (plus de 5 milliards 1/2) et celui de l'avance permanente (3.200 millions), en tout plus de 21 milliards et demi. Fin décembre 1936, la créance totale de la banque sur l'Etat avait encore augmenté de 5 milliards et demi en vertu de l'article 3 de la Convention du 18 juin 1936, atteignant le chiffre vraiment formidable de 27 milliards, chiffre qui apparaît d'autant plus inquiétant si on le compare à celui correspondant de fin décembre 1935 : 10 milliards et demi ; ainsi en un an et malgré l'opération de réévaluation de l'encaisse, la dette de l'Etat envers la banque s'est augmentée de 27 — 10,5 = 16 milliards⁵. Le pourcentage d'augmentation ne constitue pas seulement une hypothèque très lourde pour les finances publiques, il amoindrit considérablement la solidité de l'Institut d'émission et reconnaissons que toutes ces constatations sont à mettre au passif de la réforme du statut de la banque réalisée le 24 juillet 1936. Et on peut

bien dire, semble-t-il, que l'augmentation de la dette de l'Etat aurait été sans doute moindre si le nouveau Conseil général de l'Institut d'émission n'avait pas compris une majorité représentant directement ou indirectement l'Etat et assurant en quelque sorte à ce dernier la mainmise sur l'Institut d'émission ; c'est ce qu'il nous faut voir en détail dans la section qui va suivre.

Ajoutons, enfin, que les actionnaires de la banque ne furent aucunement eux aussi, quoiqu'on leur ait dit, des profiteurs de la réforme puisque l'action de la banque, lourdement réalisée au lendemain de la consultation électorale subit une perte finale d'une année à l'autre de 1830 fr., cotant 7720 le 31 décembre 1936 après 5010 en juin contre 9550 fin décembre 1935. Quant au dividende brut du second semestre 1936, il fut fixé par le nouveau Conseil général de la banque dans sa séance du 29 décembre 1936 à 125 fr., montant égal à celui du semestre précédent et supérieur même à ceux établis par l'ancien Conseil de régence pendant les 5 années précédentes. C'est dire l'inanité de certaines critiques imprudentes adressées pendant la campagne électorale à l'ancien statut de l'Institut d'émission.

Section II

La banque et l'Etat

Nous avons déjà vu, lors de l'étude de la discussion parlementaire de la réforme de notre Institut d'émission que la Haute assemblée, quelque excellentes qu'aient été la plupart des modifications apportées par elle au dangereux texte gouvernemental voté par la Chambre, avait cependant laissé subsister au Conseil général de la banque une majorité de représentants directs ou indirects de l'Etat. Quelles furent les répercussions de cet

état de choses, contre lequel nous nous sommes toujours, pour notre part, insurgé; c'est ce que nous avons déjà aperçu en étudiant dans la section précédente, la situation comptable de l'Institut d'émission à un an d'intervalle, c'est ce sur quoi nous voudrions revenir dans la présente section en nous référant à un très intéressant article non signé et paru dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 février 1937, intitulé : « *La Banque de France et l'Etat en 1936* »¹.

Le chroniqueur anonyme de la *Revue* distingue quatre périodes :

1^{er} janvier — 18 juin (date de la Convention avec l'Etat déjà étudiée).

18 juin — 24 juillet (date de la promulgation de la loi réformant le statut de la banque).

24 juillet — 25 septembre (date de l'annonce de la dévaluation du franc).

25 septembre — 31 décembre 1936.

Suivons-le et voyons d'abord la **première période** :

1^{er} janvier — 18 juin : elle se caractérise essentiellement :

1^o par une offensive des partisans de la dévaluation : 9 milliards d'or perdus ;

2^o par une augmentation de près de 100 % du portefeuille de la banque qui passe de 9 milliards 200 millions à 17 milliards 1/2 par suite du réescompte des bons du Trésor ; corrélativement, le pourcentage de couverture tombe de 71 à 62,5 % : « Le nouveau Gouvernement, remarque le chroniqueur de la *Revue*, a voulu légaliser, sinon régulariser les recours du Trésor à la banque, d'où la Convention du 18 juin et la loi du 23 juin 1936 l'approuvant ».

1. Rapport inédit du Comité de Direction présenté à l'assemblée générale de l'Association des actionnaires de la Banque de France.

La deuxième période 18 juin — 24 juillet : le montant des bons réescomptés est remplacé au fur et à mesure des échéances par une avance provisoire et sans intérêt de 14 milliards.

D'autre part, la banque consent à l'Etat une nouvelle avance de 10 milliards, également sans intérêt ; enfin la loi du 23 juin approuvant la Convention fixe également le plafond des bons du Trésor à 20 milliards, « le Gouvernement prenant l'engagement de ne recourir aux avances nouvelles que dans la mesure où les émissions de bons ordinaires seraient insuffisantes ».

Et nous en arrivons à la **troisième période 24 juillet — 25 septembre** : le chroniqueur de la *Revue* arguant de la demande initiale de pleins pouvoirs considère « la réforme du 24 juillet comme l'acte préparatoire d'abord à une politique de crédit, et ensuite à la dévaluation ». Nous considérons pour notre part qu'il s'agissait avant tout de tenir une promesse électorale. Quoiqu'il en soit, la politique de crédit nouvelle était caractérisée : 1° par l'abaissement des taux d'intérêts officiels ;

2° par le vote de lois tendant à aider le petit et le moyen commerce : loi du 19 août admettant au réescompte les effets escomptés à la Caisse centrale des banques populaires d'une part, loi du 15 août admettant au réescompte les effets ou warrants escomptés par la Caisse Nationale du Crédit Agricole de l'autre.

Et le chroniqueur de la *Revue* remarque que le 27 novembre 1936, le réescompte du papier agricole s'élevait à plus de 600 millions ; et celui du papier des banques populaires à plus d'un milliard le 10 février 1937, « en tout, s'écrie-t-il, 1 milliard 1/2 de crédits nouveaux, 1/6 du papier bancable présenté au réescompte par l'ensemble des banques commerciales ». Nous considérons, pour notre part, cette augmentation, de qualité discu-

table du reste en ce qui concerne le papier des banques populaires, comme moins importante et surtout moins inquiétante que celle des avances à l'Etat. En ce qui concerne ces dernières, le chroniqueur de la *Revue* note une augmentation de 1.500 millions entre le 7 août et le 25 septembre en même temps qu'un affaiblissement de l'encaisse de 55 à 50 milliards et il remarque qu'« on n'a pas voulu relever les taux d'escompte, ainsi les avances sur titres ont progressé de 500 millions en septembre, celles à 30 jours sur effets publics de un milliard et le portefeuille d'escompte de plus d'un milliard 300 millions ». Ce n'est pas autre chose que nous avons dit en remarquant déjà précédemment que la banque dans les mois qui ont suivi la réforme a sacrifié la monnaie à l'économie, faisant passer les préoccupations économiques avant les préoccupations monétaires. Sans doute objectera-t-on que la dévaluation étant préparée depuis plusieurs mois, la banque pouvait agir ainsi. Nous avons tout de même eu l'impression que c'est en partie forcé que le ministre le 25 septembre annonça : « le réajustement » ou « l'alignement » du franc ! Quoiqu'il en soit et ainsi que le remarque encore le chroniqueur de la *Revue* « La banque ainsi a fait 3 milliards de crédits à 2 et 3 % alors que les spéculateurs à la bourse ont gagné, en vendant des francs, 30 % sur leurs engagements » et ce qui accentue ses dires, c'est qu'« au bilan du 16 octobre, le portefeuille commercial est revenu à son niveau normal, les avances à 30 jours sont tombées de 1.600 à 270 millions en 10 jours. La partie perdue pour le franc ne l'a pas été pour tout le monde ».

Quatrième période 25 septembre — 31 décembre 1936 : le chroniqueur de la *Revue* remarque d'abord qu'en vertu de la loi monétaire du 1^{er} octobre, l'Etat, en réévaluant l'encaisse de la banque s'est,

« contrairement à ce qui s'était passé en 1928, approprié la majeure partie du bénéfice en dotant le fonds d'égalisation des changes de 10 milliards au lieu de réduire ses dettes envers la banque ». Ces dernières n'ont été en fait diminuées que de 4.500 millions. Par ailleurs, le chroniqueur de la *Revue* a relevé que le poste : « Divers » était passé entre le 8 et le 25 septembre de 2.471 millions à plus de 4 milliards et fut ensuite amené à 2.722 millions le 2 octobre et il en conclut qu'il s'agit là d'une nouvelle avance de 1 milliard 1/2 à l'Etat entre ces deux dates ». C'est évidemment une hypothèse, mais que les censeurs élus par l'assemblée générale des actionnaires pourraient éclaircir.

Le 4 décembre, le compte des avances nouvelles (art. 3 de la Convention du 18 juin 1936) qui avait disparu le 20 octobre reparaît et il atteint 5.400 millions le 30 décembre 1936 et 7.300 millions le 15 janvier. Ainsi, remarque le chroniqueur de la *Revue*, « le chiffre des exigibilités à vue est passé de 93 à 105 milliards, entre le 3 janvier et le 30 décembre 1936 ; le 2 octobre, il était de 94 milliards, 8 ; ainsi en moins de trois mois, on constate une augmentation de 10 milliards, soit de 12 % » et il conclut qu'il y a là une politique « qui grève d'une sorte d'hypothèque le capital des actionnaires », qu'un renforcement de l'encaisse tombée en un an de 66 milliards de francs-Poincaré à 60 milliards de francs-Auriol est nécessaire et il cite les exemples de l'étranger, mais s'écrie-t-il, « c'est la question de toute la politique financière et peut-être de toute la politique intérieure de la France ».

N'y aurait-il donc rien de changé dans l'organisation de la banque depuis la loi du 24 juillet 1936, c'est ce qu'il nous faut voir maintenant dans une :

Section III

Les changements dans l'organisation de la banque

§ I. — *Le gouvernement*

Le gouvernement de la banque fait l'objet des articles 16 à 30 du décret de codification du 31 décembre 1936¹. Le gouverneur et les sous-gouverneurs (art. 18) sont toujours nommés par décret du Président de la République, sur proposition du ministre des Finances. Le gouverneur prête serment (art. 19) entre les mains du Président de la République, c'est là nous l'avons vu, une résurrection d'un usage napoléonien. Les fonctions de gouverneur et de sous-gouverneur de la banque (art. 20) sont incompatibles avec le mandat législatif : il n'y a pas là non plus une nouveauté, puisque lors de la discussion au Sénat en 1897 sur le renouvellement du privilège de la banque, un amendement déjà voté à la Chambre fut adopté qui édictait cette même incompatibilité et on se rappelle que le gouverneur d'alors, Magnin, étant sénateur, préféra démissionner de la banque.

Par contre l'article 21 constitue un changement ; il dispose que le gouverneur reçoit annuellement de la banque un traitement équivalent à celui du vice-président du Conseil d'Etat, alors qu'autrefois la fixation du traitement était le fait du Conseil général établissant le compte annuel. C'est toujours ce dernier (art. 22), du reste, qui fixe les indemnités de représentation et le remboursement des frais exceptionnels alloués aux gouverneur et sous-gouverneurs. Le gouverneur et les sous-gouverneurs n'ont plus à justifier de la propriété d'actions de la banque (art. 25) ; les protagonistes de la réforme avaient beaucoup insisté sur ce point, en réalité l'obli-

1. *J.O.*, Lois et décrets, 22 mai 1937, p. 5573.

gation de cautionnement reste classique en matière d'administration de société ! L'article 26 rappelle, après les statuts fondamentaux de 1808, qu'il est interdit au gouverneur et à ses suppléants de présenter à l'escompte aucun effet revêtu de leur signature ou leur appartenant. L'article 27 du décret de codification dispose que « pendant l'exercice de leurs fonctions, il leur est interdit de prendre ou de recevoir une participation ou quelque intérêt que ce soit par travail ou conseil, dans toute entreprise privée industrielle, commerciale ou financière ». Nous verrons qu'il y a là une clause de style dans tous les statuts des banques centrales d'après-guerre ; rappelons que les opérations boursières restent permises, c'était indispensable, sinon on aurait fait du gouverneur et de ses suppléants trois incapables. L'article 28, modifié par le décret-loi du 30 juillet précédemment étudié, stipule que le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement pendant trois ans.

« Au cours de cette période, il leur est interdit, sauf autorisation du ministre des Finances, de prêter leur concours à des entreprises privées et de recevoir d'elles des rémunérations pour conseil ou travail. La décision du ministre des Finances au cas prévu ci-dessus, déterminera les conditions dans lesquelles tout ou partie de leur traitement continuera à être perçu. Si une fonction publique leur est confiée au cours de la même période, une décision du ministre des Finances précisera les conditions dans lesquelles les émoluments y afférents se cumuleront avec la rémunération visée au paragraphe 1^{er} du présent article ».

Nous avons indiqué précédemment en quoi cette disposition nous semblait contraire au vœu du législateur, nous l'approuvons néanmoins car nous estimons qu'il était injuste de priver d'une part les sociétés privées du

concours d'hommes particulièrement compétents, d'autre part, les gouverneurs et sous-gouverneurs honoraires de la possibilité de pouvoir dispenser une activité qui peut être particulièrement féconde. Ajoutons cependant que tout en cette matière est laissé au bon vouloir du ministre. Ce bon vouloir ne devra pas se transformer en arbitraire !

Les articles 29 et 30 du décret de codification rappellent les dispositions du décret de 1808 sur les pouvoirs du gouverneur et de ses suppléants, nous n'y insistons donc pas.

Tels nous semblent être les principaux changements survenus dans le gouvernement de la banque. Voyons maintenant les modifications opérées dans :

§ II. — *Le Conseil général*

Les articles 44 à 75 du décret de codification lui sont consacrés, ainsi qu'au Comité permanent, au Conseil d'escompte et aux Comités spéciaux.

Les articles 44 à 47 rappellent sa composition. L'article 48 stipule qu'« aucun conseiller de la Banque de France ne peut être administrateur de sociétés financières de pays en guerre avec la France ». Les articles 49 à 54 précisent les conditions de candidatures, de renouvellement, de durée des fonctions de conseillers et de censeurs. L'article 55 dispose que « les fonctions des conseillers et des censeurs sont gratuites, sauf des droits de présence, réglés par le Conseil général ». Encore faut-il ajouter que les conseillers touchant une rémunération de l'Etat n'y ont pas droit (art. 56). L'article 57 rappelle l'article correspondant du décret de 1808 sur les pouvoirs du Conseil général, ces derniers n'ont point du reste été modifiés par la loi du 24 juillet 1936. L'article 58 règle les questions de quorum, les articles 59 à 62 les droits et devoirs des censeurs. L'article 63 reproduit l'article 11

de la loi du 24 juillet concernant le Comité permanent. L'article 64 stipule que le Conseil général ou le Comité permanent se réunissent au moins une fois chaque semaine. Rappelons qu'en fait il fut décidé dès le début que le Conseil ne se réunirait qu'une fois par mois et le Comité une fois chaque semaine tout comme l'ancien Conseil de régence. Les articles 65 à 72 du décret de codification concernent le Comité d'escompte, dont la composition n'est pas modifiée, non plus que ses pouvoirs. Les articles 73, 74, 75 font de même en ce qui concerne le Comité de contrôle.

Il nous reste à revenir sur une critique que nous avons déjà ébauchée dans le chapitre précédent. Les conditions de renouvellement des conseillers, avons-nous dit, diminueront incontestablement la technicité et accroîtront corrélativement l'instabilité du nouveau Conseil. Une expérience de quelques mois paraît bien nous avoir donné pleinement raison. Depuis sa première semaine, le 17 août 1936, tant le Conseil général que le Comité permanent ont subi des modifications répétées qui ont amené des changements incessants, au sein d'un organisme qui a, avant tout, besoin d'une certaine continuité de vues, donc d'une certaine stabilité organique.

C'est ainsi que M. Join Lambert, représentant de la Commission supérieure des Caisses d'Epargne fut élu sénateur et dut démissionner, aucun parlementaire ne pouvant faire partie du nouveau Conseil, à la différence de l'ancien.

M. Dalbouze, représentant de l'assemblée des présidents de Chambres de commerce et membre désigné par le Conseil, du Comité permanent, décédé, dut être remplacé par M. Morel-Journet.

M. Fourgeaud, représentant du ministre des Finances, M. Vincent Auriol, suivit naturellement ce dernier dans sa chute et M. Auboin fut désigné par M. G. Bonnet

pour le remplacer. M. Baumgartner, directeur du mouvement général des fonds, passa au Crédit National et en cette qualité, il conserva sa place au Conseil, mais de plus il fut désigné par le ministre pour remplacer M. Martin, mis à la retraite; au Comité permanent, M. Rueff, le nouveau directeur du mouvement général des fonds, devint ainsi membre du Conseil.

M. Chardon, président de la section financière du Conseil d'Etat fut également mis à la retraite et remplacé par M. Fochier; M. Jules Gautier, vice-président du Conseil national économique, décédé, dut également être remplacé, etc... etc...

Ainsi en moins d'un an, nous avons relevé au moins sept changements survenus tant dans la composition du Conseil que du Comité et remarquons bien que les membres de droit, et les représentants des ministres suivront forcément la fortune ministérielle de ces derniers. Cette instabilité, en quelque sorte « congénitale » n'est certainement pas à mettre à l'actif de la réforme du statut de notre Institut d'émission.

Il nous reste à examiner les changements survenus dans :

§ III. — *Les assemblées générales*

Elles sont réglées par les articles 31 à 43 du décret de codification. Relevons l'article 33 : « L'assemblée générale est convoquée extraordinairement : 1° lorsque trois mois au moins avant la date de sa réunion annuelle, deux sièges de censeurs ou deux sièges de conseillers représentant des actionnaires sont devenus vacants par retraite ou décès ».

2° Lorsque la convocation aura été « requise par l'unanimité des censeurs et délibérée par le Conseil général ». Qu'entendre ici par le mot « délibérer », faut-il une déli-

bération conforme ; à la lettre il ne le semble pas, en tous cas, la question est pendante et loin d'être négligeable.

Citons encore l'article 36 qui dispense heureusement de toute condition de quorum : « L'assemblée peut valablement délibérer quelque soit le nombre des votants » et l'article 37 qui n'admet pas la représentation, l'article 39 qui stipule que les personnes qui exercent le droit de vote des personnes morales, doivent être de nationalité française ; les articles 42 et 43 règlent enfin les conditions de candidature tant aux postes de censeurs qu'à ceux de conseillers.

Tous ces textes ont déjà eu l'occasion de s'appliquer deux fois depuis la promulgation de la loi du 24 juillet 1936. En effet, le 15 octobre, une assemblée extraordinaire spécialement convoquée à cette occasion, salle Pleyel, eut à élire les deux conseillers représentant les actionnaires et les trois censeurs. Environ 1.300 actionnaires seulement sur 40.927 firent connaître au gouverneur, en vertu du nouveau statut, leur intention d'assister à l'assemblée. Les trois censeurs en exercice, MM. Bassot, Baugnies et Compaignon de Marcheville se présentèrent à nouveau et furent réélus respectivement au premier tour de scrutin par 712, 704 et 675 voix sur 755 votants. Avouons que c'est assez maigre comme résultat de la soit-disant « démocratisation » de l'assemblée.

En ce qui concerne les deux sièges de conseillers, onze candidats étaient sur les rangs, mais la veille de l'assemblée, l'assemblée constitutive de l'Association des porteurs d'actions de la Banque de France qui évolue sous l'égide de la Fédération des porteurs de valeurs mobilières se réunit salle d'Iéna pour procéder à la désignation de ses candidats ; arrivèrent en tête du suffrage, M. Jacques Lemaigre-Dubreuil, administrateur-délégué des huiles Lesieur, président de la Fédération des contri-

buables, et Edouard Duhem, président de la Confédération des groupements commerciaux et industriels de France et président du Syndicat de l'épicerie en gros, vice-président de la Confédération générale du patronat français.

Ces deux candidats, qui n'étaient sans doute pas ceux qu'eût souhaités le ministre des Finances, furent élus, également au premier tour de scrutin à la majorité de 608 voix pour M. Lemaigre-Dubreuil, de 573 voix pour M. Duhem sur 755 votants.

L'assemblée fut nerveuse et M. Jouhaux pris à partie.

Le gouverneur, M. Labeyrie, après avoir démenti tout bruit de suppression du dividende, expliqua l'obligation du secret pour les opérations du fonds de stabilisation des changes, mais protesta contre « la crainte, formulée par certains, que soit dorénavant facilité l'établissement de faux bilans. Au surplus, conclut-il, le fait que le Gouvernement a confié la direction de la Banque de France à un homme qui n'a cessé au cours de sa longue existence administrative, de réclamer avec rigueur la probité la plus scrupuleuse dans l'établissement des comptes et dans la gestion des finances publiques, n'est-il pas de nature à donner à ce sujet tous apaisements aux censeurs les plus difficiles ».

Quoiqu'il en soit, la leçon de cette première assemblée n'était guère encourageante pour les protagonistes de la réforme et le *Temps* pouvait justement écrire avec quelque ironie, le lendemain 16 octobre, dans son éditorial : « La perspective de réunions englobant plusieurs dizaines de milliers de personnes posait des problèmes matériels assez embarrassants. Plutôt que d'essayer de les résoudre, on préféra obliger les actionnaires désireux d'assister aux assemblées à remplir diverses formalités plus ou moins compliquées. Beaucoup d'entre-eux se découragèrent. Finalement il y eut hier, sur 41.000 actionnaires, moins de 800 votants ! Ainsi cette assemblée n'aura

compris, comme celles d'autrefois, qu'une faible minorité d'actionnaires. La formation en offre-t-elle plus de garanties que jadis ? Le *Temps* répond : « Autrefois les assemblées de la Banque de France se déroulaient dans le calme... ; l'assemblée tenue hier ressemblait beaucoup plus à une réunion publique... Est-ce donc ainsi que se traduit la démocratisation de la Banque de France ? » Et le *Temps* d'ajouter : « La nouvelle assemblée si elle a été quelque peu tumultueuse, a marqué, en revanche par ses votes la volonté ... très nette de résister aux entraînements démagogiques dont la transformation de la Banque de France a été la conséquence ». Et le *Temps* de conclure : « Ainsi l'assemblée de la Banque de France aura montré, en même temps son souci de ne point fouler aux pieds les traditions dont le Front populaire avait voulu faire table rase, et son hostilité à l'endroit d'une politique monétaire répudiant par trop visiblement les engagements pris à l'égard de l'épargne ». La seconde assemblée..., ordinaire celle là, la première assemblée annuelle de la nouvelle Banque de France, se tint, non salle Pleyel, mais au Palais de la Mutualité (peut-être craignait-on la venue plus que problématique des 41.000 actionnaires de la banque) le 28 janvier 1937. La presse y était exceptionnellement conviée. Environ 1.200 actionnaires avaient demandé en temps utile d'assister à l'assemblée. Il s'en est présenté un peu moins d'un millier dont la vérification des pouvoirs se fit avant l'ouverture de la séance, à laquelle n'assistaient pas cinq membres du Conseil général, trois absents : MM. Join Lambert, Mérat et Jouhaux, et deux décédés : MM. Dalbouze et Jules Gautier.

M. Labeyrie donna d'abord lecture du compte rendu des opérations de la Banque de France pendant l'année

1. Une brochure in-4°, Dupont, Paris, 1937 ; ou l'*Information* du 29 janvier 1937.

1936, puis M. Bassot, au nom du collège des censeurs, lui communiqua un rapport présenté par le collège sur les vérifications auxquelles celui-ci a procédé.

Du compte rendu présenté par M. Labeyrie au nom du Conseil général¹, retenons, d'abord, un hommage à M. Tannery, dont le nom fut salué par une tempête d'applaudissements, et aux régents dont « leur connaissance approfondie du système bancaire de la France, leur pratique des opérations commerciales et industrielles donnaient à leur avis une valeur toute particulière » et M. Labeyrie de les assurer de son « sympathique souvenir » et d'ajouter qu' « en modifiant la composition du Conseil de l'Institut d'émission, le Gouvernement et le Parlement n'ont pas voulu d'ailleurs méconnaître les services rendus par ceux qui, pendant plus de 130 années, avaient administré cette maison, ils ont tenu seulement à réformer une organisation qui ne leur paraissait plus répondre au caractère et à l'objet de la banque ». Et le gouverneur conclut : « Les conseillers qui ont reçu la charge d'administrer cette maison entendent donner l'assurance que *la politique de la banque sera conduite conformément à la volonté du législateur*, c'est-à-dire en toute indépendance à l'égard des intérêts privés ». Sur ce point, tout le monde sera d'accord avec le gouverneur de l'Institut d'émission, chacun se félicitera de l'indépendance totale de la banque à l'égard des intérêts privés, étant entendu naturellement qu'elle le sera aussi vis-à-vis de l'Etat, ce qui nous paraît pour le moins douteux !

Après avoir rendu hommage à la mémoire de MM. Dalbouze et Gautier et exprimé le regret du départ de MM. Chardon et Martin, membres de droit, mis à la retraite, le gouverneur aborda les caractéristiques de l'exercice écoulé. Ce fut d'abord « une nouvelle et impor-

1. Une brochure in 4° : Dupont, Paris 1937 ; ou « L'Information » du 29 janvier 1937.

tante diminution de notre réserve métallique qui a obligé le Gouvernement à demander au Parlement le vote d'une loi modifiant le statut monétaire établi en juin 1928 ». C'est présenter les choses d'une manière un peu simpliste, car si l'or a fui, M. Labeyrie lui-même le reconnaît, c'est à cause « des exportations massives et bien compréhensibles de fonds français ». Le gouverneur rappela ensuite les principales dispositions de la loi monétaire du 1^{er} octobre et fit l'apologie de la collaboration franco-anglo-américaine. Puis il expliqua le contenu de la Convention du 25 septembre, approuvée par la loi du 1^{er} octobre, sur la réévaluation de l'encaisse et l'affectation de la plus-value en résultant, « consacrée intégralement à l'amortissement des avances de la banque à l'Etat, à l'exception d'une somme de 10 milliards remise au fonds de stabilisation des changes ». Encore faut-il remarquer que la plus-value ne s'élevait qu'à 17 milliards, c'est moins de 40 % qui ont été affectés à l'amortissement des avances à l'Etat.

Le gouverneur se félicita ensuite des conditions de crédit à court terme exceptionnellement favorables dont la France avait bénéficié dans les derniers mois. Par malheur, ce même jour 28 janvier, où il exprimait sa satisfaction, le Conseil général, quelques heures avant la réunion de l'assemblée, avait dû doubler le taux de l'escompte de 2 à 4 %. La satisfaction de M. Labeyrie n'aura donc été que de courte durée ! Le gouverneur expliqua ensuite l'augmentation de plus de 2 milliards du montant du portefeuille commercial par le concours fourni par la banque à l'agriculture, par l'intermédiaire de la Caisse Nationale du Crédit Agricole (loi du 15 août 1936 créant l'Office du Blé) et par le réescompte des effets escomptés par les banques populaires (loi du 19 août).

« La banque, poursuivit le gouverneur, a également apporté son concours au Trésor ». Et M. Labeyrie rap-

pela l'inflation déguisée sous forme d'escompte de bons du Trésor pendant les premiers mois de l'année, les dispositions précédemment étudiées de la Convention du 18 juin et l'article 13 de la loi du 24 juillet (réescompte sans limite des effets de la dette flottante, sauf au profit du Trésor). Passant à l'étude des avances diverses, le gouverneur vanta fort l'utilité des avances à trente jours sur effets publics — qui pourtant ont bien souvent servi à la spéculation — et le gouverneur fut bien obligé de conclure que « cette expansion du volume de notre crédit, s'ajoutant à l'augmentation de la dette de l'Etat » a fait tomber malgré la réévaluation de l'encaisse, le pourcentage de couverture à 59 contre 71 % l'année précédente, ce qui n'est évidemment pas précisément encourageant.

Le gouverneur insista ensuite sur les indices — discutables — de reprise économique, tout au moins en France et il vit dans le mouvement de reprise « l'une des conditions essentielles du rétablissement de l'équilibre budgétaire et du redressement du crédit de l'Etat », ce qui est évident, quoiqu'il faille également faire entrer en ligne de compte le volume du budget : si ce dernier est gonflé à l'excès, par rapport au revenu national, toute reprise est insuffisante à le ramener en équilibre, n'est-ce pas précisément le cas en France ?

M. Labeyrie fit donc un appel à l'épargne qui a fui à l'étranger et s'écria en terminant, que « la banque consacra toutes ses forces au service du bien public » et que « le Conseil général n'a et n'aura d'autre souci que de servir avec passion et dans le respect des règles qui régissent l'Institut d'émission, les intérêts supérieurs de la France ».

Un certain nombre de questions furent ensuite posées au gouverneur¹, qui fit remarquer à l'assemblée devenue houleuse que la plupart trouvaient leur réponse dans la

1. Cf. le journal *La vie financière* du 1^{er} février et *l'Information* du 30 janvier 1937.

loi, les statuts et le rapport. C'est ainsi que le gouverneur rappela à un actionnaire, pourquoi la banque ne donnait pas d'intérêt sur les sommes déposées à la banque, et à un autre, qui demandait si l'on ne pourrait pas accorder une priorité pour les avances aux actionnaires, que cette question avait été déjà résolue négativement par les statuts fondamentaux, au temps de Napoléon I^{er}.

Un grand nombre de questions avaient trait au dividende, qui intéressait particulièrement l'assemblée. M. Labeyrie déclara tout d'abord qu'il fallait qu'il soit aussi stable que possible, et le gouverneur ajouta à ce propos que « le Conseil général actuel ne peut que reconnaître et sans réserve, la grande sagesse de ses prédécesseurs ». Et voilà encore un des arguments des protagonistes de la réforme de « la Banque de la France » réduit à néant par le nouveau gouverneur lui-même ! Un actionnaire souligna que le dividende distribué représentait à peine la moitié du revenu du portefeuille, alors que les réserves et les provisions étaient copieusement dotées et il conclut aux applaudissements de l'assemblée : « Si vous regardez depuis vingt-cinq ans ce qu'a été le total des sommes distribuées aux actionnaires, vous voyez qu'ils ont reçu environ 1.250 millions. Sur ces 1.250 millions, 1.000 environ sont venus des revenus du portefeuille placé ; au cours de ces 25 ans, il a été prélevé à peine 10 millions par an sur les bénéfices commerciaux de la banque ». Le gouverneur répondit que le Conseil général avait tenu compte des dépenses de personnel et d'entretien du domaine immobilier, « négligé au cours des dernières années du fait de la réduction sensible des bénéfices ». D'autre part, il a fait remarquer que, ce qui importait avant tout, c'était d'assurer une stabilité aux répartitions de façon à empêcher la spéculation sur les actions.

La composition *grosso modo* du portefeuille apparte-

nant en propre à la banque ayant été demandée, M. Labeyrie indiqua « confidentiellement » qu'il était uniquement composé de titres cotés et garantis par l'Etat, le Conseil général actuel, tout comme l'ancien, « considérant que c'est ce genre de titres qui offre le plus de garanties » !

Autre question : pourquoi la banque ne distribuerait-elle pas une partie de ses réserves ? Une loi est nécessaire, répondit le gouverneur ; quant aux dispositions fiscales exceptionnelles concernant les réserves, elles ne s'appliquent pas à la banque « qui est une société spéciale régie par une loi qui la touche seule ». M. Labeyrie fournit encore quelques explications sur la composition et le fonctionnement du Comité permanent auquel les trois censeurs assistent. « Les membres désignés par le Conseil, précisa le gouverneur, ont été élus pour une année ». Un actionnaire demanda pourquoi un des deux représentants de leurs intérêts ne ferait pas partie du Comité. Le gouverneur répondit que c'était au Conseil général et à lui seul qu'il appartenait de désigner ses représentants au Comité. M. Marcel Peschaud, président de l'association des actionnaires de la Banque de France, fit remarquer que lorsque le Comité fut composé, les deux représentants des actionnaires n'avaient point encore été élus. Il demanda que le remplaçant de M. Dalbouze, décédé, soit précisément un des deux représentants des actionnaires. Le gouverneur répéta que c'était l'affaire du Conseil général.

M. Labeyrie en vint à la constitution du Comité de contrôle et du Comité d'escompte ; sur 4 membres du Conseil le premier comprend un représentant des actionnaires et, en outre, les trois censeurs ; quant au Comité d'escompte « c'est le seul comité ancien qui ait été maintenu. C'est dans le Comité de contrôle que se sont fondus les autres Comités : caisse, portefeuille, etc... ». Remarquons qu'au cours de la discussion parlementaire le

ministre des Finances avait pourtant expressément déclaré que le système ancien des Comités serait conservé. Quoiqu'il en soit, le gouverneur précisa que « font partie du Comité d'escompte, par roulement, tous les membres du Conseil général ».

Un actionnaire ayant encore demandé pourquoi le Conseil général ne se réunit-il plus que mensuellement ? M. Labeyrie répondit qu'en fait, à certaines périodes, les réunions furent plus fréquentes ; d'autre part, le Comité se réunit une fois par semaine ; « jamais des questions importantes, sauf, lorsque comme pour les questions de fixation du taux de l'escompte, elles réclament une décision rapide, ne sont résolues sans avoir été soumises au Conseil général ». Le gouverneur enfin s'éleva contre un article de journal publié par un membre du Conseil, représentant des actionnaires qui débutait par ces mots : « Depuis huit jours, nous sommes en état d'inflation ouverte ». M. Labeyrie rappela les dispositions de la Convention du 18 juin 1936 et conclut qu'au surplus l'affaire regardait le Parlement et non l'assemblée.

Et après une dernière question de M. Peschaud, relative au décret de codification, question que nous avons évoquée précédemment, la séance fut levée.

Que conclure de ces deux premières assemblées générales de la nouvelle Banque de France ? Sans faire preuve ni de pessimisme, ni de sévérité, on peut bien dire que l'enseignement qui s'en dégage n'est guère encourageant : au lieu des assemblées « muettes » dont parlait M. René Brunet, nous eûmes des réunions houleuses, entrecoupées d'incidents indignes de l'assemblée d'un Institut d'émission. Les actionnaires — le fait n'est pas niable — n'étaient aucunement satisfaits du nouveau régime et dans le *Capital* du 4 février, M. Joseph-Barthelémy sous le titre « Résistances de salut » pouvait écrire : « Tout organisme complexe comporte des freins dont

l'action est souvent salutaire. Pour la monnaie, ce frein avait été jusqu'à présent l'indépendance de la Banque de France vis-à-vis de l'Etat. Or, aujourd'hui, cette indépendance n'est plus qu'un mot. Faut-il donc s'étonner si ses actionnaires ne sont pas tous satisfaits des prérogatives habituelles reconnues dans les sociétés anonymes » et pourtant M. Barthélémy remarque : « Concessionnaire des services publics de la monnaie, elle doit être contrôlée par l'Etat. C'est indiscutable. Le contrôle est devenu direct, main-mise » et parlant des vicissitudes du nouveau statut, le collaborateur du *Capital* écrit : « Les actionnaires n'avaient aucune espèce de droit dans le projet déposé par le Gouvernement et voté par la Chambre. Le Sénat — et ils l'en remercient — leur donna droit d'envoyer deux représentants au Conseil général, où le Gouvernement en désigne 18. Mais la véritable autorité, c'est le Comité permanent. Les actionnaires n'y sont aucunement représentés. Leur droit se borne à entrer à l'assemblée, ils ont même le droit d'entendre le gouverneur ; ils n'ont pas le droit de parler. On tolère les questions écrites. Le gouverneur répond s'il le veut, ce qu'il veut, comme il veut ». Et M. Joseph-Barthélémy de remarquer que « les présents représentaient 1/100 du capital. C'est ce qu'on appelle démocratiser ». Quant à l'Etat, il « continue à passer des contrats avec la banque. Comme il est maître de la banque, c'est avec lui-même qu'il traite. C'est dans la ligne du crédit que l'on s'ouvre à soi-même ! » et M. Barthélémy de conclure : « Il faut connaître... cette situation, non point pour excuser, mais pour comprendre certains récents et fâcheux incidents »¹.

Et dans l'*Economiste français* du 6 février 1937, M. André Liesse dégageant les leçons à tirer de la récente assemblée, concluait ainsi : « On voit que nous sommes

1. Cf. le numéro du *Capital* du 4 février 1937.

loin de l'image qui fut employée pour expliquer à l'opinion publique la réforme de cet établissement. On n'en a pas repeint la façade, on en a profondément modifié les dispositions intérieures ».

Ces sages et pertinentes remarques nous amènent à brosser dans un :

§ IV. — *La nouvelle physionomie de la banque*

A l'heure où nous écrivons, un peu plus d'un an s'est écoulé depuis le vote du nouveau statut de l'Institut d'émission. Et l'on peut déjà apercevoir les profondes modifications qu'a subies ce dernier au cours de cette année. Nous avons déjà vu dans la section I de cet ouvrage l'énorme accroissement de l'actif immobilisé de la banque au 1^{er} janvier 1937, par suite de l'aide accrue de la banque à l'Etat qui n'a plus qu'à solliciter pour obtenir. Six mois plus tard, le 1^{er} juillet 1937, l'inflation a encore fait des progrès inquiétants. Une Convention du 30 juin 1937 approuvée par un décret-loi du même jour ménage à l'Etat une nouvelle marge d'avances de 15 milliards ; le jour même de son application 1.760 millions y étaient puisés. Pendant la deuxième quinzaine de juin 1937 la banque a fourni à l'Etat près de 4 milliards intégralement utilisés. A la même date, du 1^{er} juillet, le total des avances à l'Etat atteignait le chiffre formidable de 32 milliards 3/4 environ, ainsi répartis :

Bons de la Caisse Autonome ...	5.650 millions	
Avance permanente	3.200	—
Avance provisoire		
Convention du 18 juin 1936 :		
Articles 1 ^{er} et 2.....	12.100	—
Article 3	10.000	—
Convention du 30 juin 1937 ...	1.760	—
Total :	32.710	—

et remarquons que si la nouvelle avance de 15 milliards était intégralement utilisée¹ le total des créances immobilisées sur l'Etat se trouverait porté à près de 46 milliards ; chiffre qui apparaît d'autant plus inquiétant si on le compare à l'encaisse qui au 1^{er} juillet n'atteignait pas 50 milliards. Quant au pourcentage de couverture, il se trouvait réduit à la même date à moins de 48 %, la proportion fixée par la loi étant de 35 %.

A l'heure présente, c'est-à-dire au dernier bilan de la banque que nous ayons sous les yeux, la situation s'est améliorée : sans doute le chiffre total des avances à l'Etat n'a pas fléchi bien au contraire, il s'est enflé de 1.340 millions, mais l'encaisse est remontée à peu près à 56 milliards et le pourcentage de couverture à 53 % ; c'est évidemment là le résultat de l'amélioration de la situation financière. Remarquons toutefois que la plus-value résultant de la seconde réévaluation de son encaisse à laquelle la banque a procédé en vertu du décret-loi du 23 juillet 1937 n'a, pas plus que la première, été affectée à l'amortissement de la dette de l'Etat envers la banque, mais, comme on le sait, à la constitution d'un fonds de soutien des rentes. Seulement est-il précisé à l'article 3 du décret-loi du 23 juillet 1937 que « lorsque les opérations du fonds prendront fin, le solde en espèces restant disponible, s'il en existe un, sera affecté au remboursement des avances consenties au Trésor par la Banque de France, en exécution des Conventions des 18 juin 1936 et 30 juin 1937 » et de plus, d'après l'article 4 du même décret-loi du 23 juillet 1937 : « le produit de la liquidation du fonds de stabilisation des changes.. sera consacré au même objet à concurrence de la dotation initiale du fonds de soutien des rentes, diminué du solde disponible en espèces visé à l'article précédent ».

1. A l'heure où nous écrivons, 3 septembre 1937, elle est déjà portée au bilan pour 3.100 millions.

Mais tout cela ne constitue qu'une promesse à échéance plus ou moins lointaine, et à condition que de nouvelles conventions ne viennent pas encore aggraver la créance immobilisée de la banque sur l'Etat. Quoiqu'il en soit, M. Lémery n'avait pas tort en prévoyant au Sénat que la nouvelle banque deviendrait « une machine monétaire, une fontaine publique de crédit ».

Section IV

Les critiques de la réforme

Nous voudrions, dans cette quatrième et dernière section du chapitre IV consacré aux conséquences de la réforme de juillet 1936, faire la synthèse des critiques que nous avons formulées à l'endroit du nouveau statut de l'Institut d'émission.

A) Les critiques de forme et de fait.

Nous avons d'abord adressé à la réforme du 24 juillet 1936 les critiques « formelles », nous avons comparé les divers textes soumis aux deux assemblées parlementaires et, quelles que certaines qu'aient été les améliorations apportées en particulier par le Sénat au projet gouvernemental, nous avons vu que l'essence ou plutôt la substance de ce dernier subsistait avec toutes ses conséquences dangereuses, que nous avons vu se vérifier tout au long des mois qui ont immédiatement suivi la réforme et nous sommes ainsi arrivé au second ordre de critiques adressées à la réforme : des critiques de fait. En particulier nous avons vu un conseil général à majorité gouvernementale grevé d'une instabilité congénitale obéir plus ou moins passivement aux sollicitations d'un ministère en mal d'argent, et nous avons assisté à l'inquiétante, à la formidable augmentation de la dette de l'Etat envers

la banque, augmentation qui a déterminé à n'en pas douter, la détérioration progressive de la monnaie jusqu'à sa parité actuelle, nous avons vu enfin des assemblées générales houleuses et insatisfaites et des actionnaires progressivement dépossédés en fait par suite de la baisse de l'action de la banque, ce qui suggérait à M. Barthélémy cette judicieuse méditation dans une récente « Tribune Libre » du *Temps*¹ : « On a dit, et c'est vrai, que, du temps des 200 familles, l'action de la Banque de France était montée en pointe jusqu'à plus de 26.000 fr. Poincaré... alors qu'aujourd'hui, après que ce grand établissement a été enlevé aux privilégiés pour être prétendument rendu à la main des actionnaires, le titre est descendu à 7.000 fr. Bonnet, c'est-à-dire à 800 fr. du temps d'avant-guerre. Voilà 40.000 citoyens (les porteurs) dont le pouvoir d'achat a été cruellement rogné. Et au profit de qui ? Je vous le demande... La descente a été d'une rapidité angoissante pour les intéressés et chaque palier inférieur a marqué un progrès ou une menace nouvelle du socialisme ».

C'est bien là, en effet, le fond de l'histoire : la réforme de juillet 1936 est une réforme à tendance socialiste et ce qui le prouve, c'est qu'au bout d'un an d'application, celui qui en apparaît le grand profiteur, c'est l'Etat... et l'Etat socialiste... ou tout au moins en passe de le devenir. C'est ce que nous allons mieux voir encore en adressant à la réforme du statut de l'Institut d'émission, un dernier ordre de critiques :

B) *Les critiques de fond et de doctrine.*

Nous en avons déjà relevé quelques-unes au passage ; une nous revient à la mémoire : l'élimination de tout représentant des banques et établissements de crédit dans le nouveau Conseil général, ce qui suggérait en

1. Cf. le numéro du *Temps* du 24 août 1937.

mars dernier, toujours à M. Joseph-Barthelémy, ces lignes dans lesquelles la sagacité dispute à l'ironie : « Pour assister le gouverneur de la banque dans la surveillance des changes et du marché des rentes, savez-vous qui on a été chercher ! Je vous le dis tout de suite, parce que vous ne devineriez pas : des financiers. Pour faire de la banque, on appelle des banquiers. Il y a vraiment du nouveau dans l'air. Mais pour assister le même gouvernement de la banque, il est un vice encore légalement rédhibitoire : c'est la qualité de banquier. Pour pratiquer le métier, il est essentiel de ne le point connaître »¹.

On ne peut mieux dire et c'est pourquoi il ne nous apparaîtrait pas inutile de donner ici l'opinion des compétences et des premiers usagers de l'Institut d'émission. Cette opinion, nous la trouvons très clairement exprimée dans la réponse de l'Union syndicale des banquiers de Paris et de province au questionnaire de la sous-Commission de réorganisation du crédit de la Chambre des députés² ; nous avons relevé, dans les questions posées, d'abord la quatrième ainsi conçue : quels sont vos rapports avec la Banque de France ? Réponse : Il y a lieu de signaler la tendance manifestée par la Banque de France de faire aux banques une concurrence dans leur propre clientèle. Cette tendance, dont l'expérience a fait ressortir les inconvénients, paraît toutefois moins marquée à l'heure actuelle qu'au cours des années précédentes.

Voilà une critique intéressante sur un point que, remarquons-le bien, la réforme du 24 juillet 1936 n'a pas touché ; voici mieux encore : à la neuvième question : estimez-vous que les besoins de crédit de l'économie française soient satisfaits ? La réponse s'exprime ainsi : la preuve que, dans l'ensemble, les besoins de crédit de l'économie française sont satisfaits se trouve dans le

1. Cf. *Le Temps* du 9 mars 1937.

2. Document inédit, avril 1937.

fait que la loi du 19 août 1936, mettait à sa disposition une somme de 3 milliards et demi ; moins d'un tiers de cette somme, a été en fait utilisée, et ce, malgré des conditions extrêmement avantageuses, au point de vue des délais et des intérêts.

Au sujet des difficultés de réescompte à la Banque de France (13^e question), la réponse parle de « l'absence de sévérité de l'Institut d'émission » en cette matière depuis plusieurs années. Et voilà encore un argument des protagonistes de la réforme réduit à néant par la voix des intéressés eux-mêmes.

La 21^e question était ainsi conçue : dans quelle mesure la Banque de France... exerce-t-elle une activité semblable à celle des banques privées ? La réponse renvoie aux statuts même de l'Institut d'émission ; l'Union syndicale n'a pas insisté sur ce point, mis en avant, rappelons-le par M. René Brunet dans son rapport.

La 29^e question nous intéresse particulièrement : que pensez-vous de la politique de la Banque de France en matière de crédit ? L'Union syndicale, qui — ne l'oublions pas — devait représenter la profession bancaire au Conseil général dans le projet Auriol, répondit en faisant remarquer que la Banque de France recherche les profits de l'escompte direct pour couvrir ses frais généraux et elle a des frais généraux élevés parce qu'elle a trop de succursales (la Banque d'Angleterre n'en a que deux), enfin l'Union considère qu'un assainissement du portefeuille de la banque hâterait la reprise économique et ajoute que « la banque essaie parfois de restreindre ses réescomptes en pratiquant des différenciations assez arbitraires entre les catégories de papier ». Nous avons déjà rencontré cette critique dans le rapport de M. R. Brunet ; mais la loi du 24 juillet 1936 y a-t-elle en fait porté remède ? Nous avons vu que les variations du poste : Portefeuille commercial au cours de la période

juillet 1936-juillet 1937 avaient été relativement peu importantes. Il ne le semble donc pas.

Tel est l'avis autorisé dont l'Institut d'émission est aujourd'hui privé au sein du Conseil général par le fait de la loi du 24 juillet ; nous croyons, pour notre part, qu'il eût été particulièrement utile, dans un Conseil à majorité de fonctionnaires, de faire entendre la voix des représentants des établissements de crédit, l'Institut d'émission n'était-il pas avant tout la « Banque des banques » ?

Nous pourrions encore adresser des critiques analogues à la réforme du 24 juillet 1936, mais nous entendons les énoncer non sous une forme théorique ou doctrinale, mais en comparant la réforme française et les réformes étrangères. C'est pourquoi nous y avons consacré le chapitre V et dernier de cette thèse ; cette étude comparée pourra, croyons-nous, mieux que tout, nous permettre de situer la réforme française sur le plan international, après l'avoir fait sur le plan national. Voyons donc :

CHAPITRE V

LA RÉFORME FRANÇAISE ET LES RÉFORMES ÉTRANGÈRES

Ce chapitre sera divisé en quatre sections :

Dans une section I, nous comparerons l'ancien et le nouveau statut de la Banque de France avec les statuts des banques centrales créées après-guerre.

Dans une section II, nous comparerons la réforme française avec les réformes réalisées après crise : en Allemagne, aux Etats-Unis, en Belgique.

Dans une section III nous verrons en quoi la réforme française diffère des réformes de structure opérées au Portugal, en Italie, dans les pays Scandinaves.

Enfin dans une section IV et dernière, il nous restera à synthétiser le résultat de cette étude comparée en établissant un tableau des banques d'émission du monde et en y situant la nôtre avant et après la réforme de juillet 1936.

A ce moment alors, croyons-nous, nous serons à même de dégager dans une conclusion la leçon ou les leçons à retirer de l'étude que nous aurons faite du nouveau statut de la Banque de France.

Voyons donc :

Section I

Les statuts des nouvelles banques centrales créées après-guerre

On en trouve la genèse dans les résolutions de la Conférence financière internationale de Bruxelles (1920), dont la Commission des circulations monétaires et des changes s'exprime ainsi ¹ : « Il est de la plus haute importance de mettre un terme à l'extension de l'inflation et il faut résolument s'attaquer aux causes qui entraînent nécessairement un accroissement de la circulation : voici la principale : les Gouvernements ont été amenés à recourir à la création artificielle de nouveaux moyens d'achats... fréquemment en obtenant en particulier des *banques d'émission qui, dans certains cas, ne peuvent pas ; dans d'autres cas, ne veulent pas les refuser, des crédits...* Nous disons en conséquence que les banques et *particulièrement les banques d'émission doivent être soustraites à toute influence politique et doivent être gérées uniquement en s'inspirant des principes d'une politique financière de prudence etc...* Enfin, dans tous les pays où il n'existe pas de banque *centrale* d'émission, il devra en être créé une ». Et à cette même conférence, un rapport du Dr Vissering sur la situation financière de l'Autriche ² préconise la création d'une *banque d'émission nouvelle et indépendante... qui sera suffisamment forte pour s'opposer à toute demande inadmissible de crédit de la part de l'Etat* ».

Les mêmes principes se trouvent exposés ou confirmés dans les *Mémoires* sur les monnaies et les banques centrales publiés périodiquement par le Comité financier de la Société des Nations, sous l'égide de cette dernière. C'est ainsi que dans le *Mémoire sur les monnaies*,

1. Cf. t. I : Rapport de la conférence.

2. Cf. t. II : Compte rendu des débats.

1913-1923¹ on lit ceci : « En 1923, sur 34 pays, seuls six ont dû recourir aux banques d'émission pour couvrir le déficit de l'Etat. Sur les six, quatre ont pris depuis des mesures pour rendre l'émission des billets indépendante des finances de l'Etat ».

Le second *Mémoire* sur le même objet 1913-1924² rappelle que depuis la fin de la guerre, des banques d'émission ont été fondées ou réorganisées ou encore ont subi des modifications importantes dans leurs statuts dans les pays suivants : Inde (1920), Afrique du Sud (1920), Russie (1921), Pérou (1922), Lithuanie, Lettonie (1922), Autriche (1922), Colombie (1923), Dantzig (1923), Pologne (1924), Hongrie (1924), Allemagne (1924), Mexique (1925), Guatemala (1925), Tchéco-Slovaquie (1925), Chili (1925), Albanie (1925), Finlande (1925), Madagascar (1925).

Ce sont toutes ces réformes — comparées à la réforme française et inspirées des principes énoncés plus haut — que nous allons étudier au cours de la première section du chapitre V et dernier. Cependant nous voudrions relever auparavant ces phrases du même *Mémoire*³ sur *Les banques centrales et gouvernementales*, phrases qui prouvent que le Comité financier de la S.D.N. présentait et dénonçait déjà le danger de l'ingérence de l'Etat en cette matière : « Dans presque tous les cas, l'augmentation de la circulation a été due en premier lieu aux emprunts effectués par l'Etat auprès des banques centrales. *La fonction essentielle d'avant-guerre des banques centrales, c'est-à-dire de jouer le rôle de banque des banquiers, est devenue, dans la plupart des pays, d'une importance secondaire comparée à la fonction de banquier de l'Etat* ». Mais le *mémoire* ajoute : « Le statut légal des

1. Genève, 1924, cf. p. 14.

2. Genève, 1925, p. 7.

3. Genève, 1925, p. 91.

banques centrales, soit comme ancienne banque privée expressément indépendante, sous le contrôle de l'Etat, soit comme simple banque d'Etat, n'a eu que peu d'effets sur les relations avec l'Etat au point de vue des crédits ». Il nous restera à voir dans les sections II et III si les idées du Comité financier ne se sont pas quelque peu modifiées — sous l'influence des circonstances de fait — depuis l'année 1925, jusqu'à l'heure présente.

Nous diviserons cette section I en quatre paragraphes : Europe Centrale et Orientale, Empire Britannique, Amérique du Sud, banques coloniales françaises et étrangères. Voyons donc :

§ I. — *Europe Centrale et Orientale*

1^o *Autriche*¹.

La Banque Nationale d'Autriche a repris le 2 janvier 1923 les affaires de la Section autrichienne de la Banque d'Autriche-Hongrie. Elle a été créée en exécution du programme de réforme établi dans le Protocole II de Genève dont l'article 10 était ainsi conçu : « Le Gouvernement autrichien demandera au Parlement les modifications jugées nécessaires en conformité avec le rapport du Comité financier, aux statuts de la banque d'émission ; ceux-ci devront assurer à la banque d'émission *une pleine autonomie vis-à-vis du Gouvernement*. Le Comité financier conseille que le *capital soit fourni par des souscriptions privées*. En outre, la confirmation des directeurs élus en assemblée générale par le Gouvernement doit être supprimée. Pour assurer la stabilisation monétaire, il faut une banque d'émission indépendante vis-à-vis de l'Etat. Cette indépendance est d'ailleurs son trait

1. Cf. l'article de M. Bousquet dans la *Revue d'économie politique*, 1924, p. 497 et suite et thèse de M. Leser, *Le crise du schilling autrichien*, Paris 1935, p. 18 et suite.

caractéristique le plus saillant et la différence essentielle qui existe entre la banque nouvelle et les institutions qu'elle absorbait ». C'est, on ne peut, plus clair et l'on peut déjà saisir l'opposition fondamentale de principes entre la réforme autrichienne de 1922 et la réforme française de 1936.

Voyons brièvement le statut de la nouvelle banque : c'est une société privée anonyme par actions au capital de 30 millions, ce qui confirme son indépendance vis-à-vis de l'Etat. Le Conseil d'administration se compose de 13 membres élus par l'assemblée générale et ne comprenant aucun fonctionnaire. Seul le président est désigné par le Gouvernement fédéral et nommé par le Président de la République. L'Etat nomme encore un commissaire d'Etat, assisté d'un adjoint, qui surveille si l'activité de la banque est conforme aux lois et prescriptions ; le commissaire d'Etat est autorisé à assister avec voix consultative à l'assemblée générale, aux sessions mensuelles du directoire et à demander tout renseignement ; en plus, il a le droit de suspendre la mise en vigueur des décisions de l'assemblée générale, du Conseil d'administration et du Comité des directeurs. En cas de litige, celui-ci est soumis à un tribunal d'arbitres composé du président de la Cour de justice constitutionnelle et des quatre membres du directoire de la banque. Le Comité des directeurs ou directoire est composé d'un directeur général et de trois à cinq directeurs. Il accorde, en suivant les lignes directrices établies par le Conseil d'administration, les crédits, fonde les succursales, nomme et révoque les employés.

Le Gouvernement autrichien s'engage à s'abstenir dans l'avenir d'escompter des bons du Trésor auprès de la Banque Nationale ainsi que la Confédération, les *länder* et les municipalités (art. 50 des statuts du 14 novembre 1922). En cas d'infraction de la part de la

Confédération aux engagements pris, les membres du Conseil d'administration agissent collectivement ou individuellement à la Cour de justice constitutionnelle. Ce recours a un effet suspensif et doit être examiné dans les 24 heures.

C'est évidemment là un moyen très efficace de protéger l'indépendance de la Banque Nationale. Du reste, tous les articles des statuts révèlent un souci louable et qui, il faut hélas, le reconnaître, ne fut pas suffisant pour empêcher l'ingérence de l'Etat en 1931 lors de l'effondrement de la Kreditanstalt. C'est qu'il faut bien se dire qu'aucune construction juridique n'est assez forte pour protéger la banque d'émission, au cas d'un besoin urgent de l'économie nationale, comme c'était le cas pour l'Autriche en 1931.

Du statut de la Banque Nationale d'Autriche, nous pouvons cependant retenir un certain nombre de dispositions protectrices de son indépendance, que nous aurions aimé à voir figurer dans le nouveau statut de notre Banque de France ; qu'il nous soit permis d'exprimer encore une fois le regret que le législateur français ne se soit pas plus inspiré des exemples étrangers et nous entendons par là non seulement celui de l'Autriche, mais ceux de bien d'autres pays, à commencer par les autres Etats danubiens, auxquels nous arrivons maintenant.

2° Hongrie¹.

La Banque Nationale de Hongrie a été créée par la loi du 26 avril 1924, c'est avant tout une banque de banquiers. Que diraient les protagonistes de la réforme française de 1936 ? Le Conseil des directeurs qui se compose du président nommé par le chef de l'Etat sur la proposition du ministre des Finances, et de 13 membres élus

1. Cf. Memorandum sur les monnaies 1913-23, Genève, 1924, p. 123 et suite.

par l'assemblée générale des actionnaires, comporte des représentants de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et de la banque. La nouvelle banque est indépendante de l'Etat : les fonctionnaires et les membres de l'Assemblée Nationale ne peuvent devenir directeurs. Les avances aux collectivités publiques sont interdites. Citons l'article 45 des statuts qui s'exprime ainsi : « Le Gouvernement doit veiller à ce que la banque procède en conformité des lois et statuts. L'exécution de cette surveillance est confiée à un commissaire et à un suppléant nommés par le chef de l'Etat sur présentation du ministre des Finances ». Le commissaire du Gouvernement (art. 46) a le droit d'opposer son veto aux résolutions de l'assemblée générale du Conseil et de la direction générale ; le veto (art. 47) a effet suspensif et le différend doit être porté devant le Gouvernement d'abord ; à défaut d'entente avec celui-ci, devant un tribunal arbitral.

L'article 50 des statuts rappelle que l'Etat, les municipalités, les villes et les communes ne peuvent en aucune façon, ni directement, ni indirectement avoir recours aux fonds de la banque pour leurs besoins propres. L'Etat s'engage à ne pas émettre de papier-monnaie d'Etat, etc...

On voit la ressemblance avec les statuts de la Banque Nationale d'Autriche. Rien d'étonnant à cela, les uns aussi bien que les autres sont en fait l'œuvre du Comité financier de la S.D.N. dont nous avons précédemment exprimé les principes.

Voyons maintenant :

3° *Tchécoslovaquie*¹.

La Banque Nationale de Tchécoslovaquie a été créée par la loi du 14 avril 1920, en fait par celle du 10 février

1. Cf. l'article du Docteur Basch dans la *Revue d'économie politique*, 1930, p. 1569 et suite.

1925. C'est une banque anonyme par actions. L'Etat participe à la banque à concurrence d'un tiers du capital, en vertu de quoi il a été délivré à l'administration publique une action multiple correspondant à 40.000 actions simples. A l'assemblée générale des actionnaires, l'Etat ne dispose que d'une voix comme tout porteur d'au moins 10 actions. Et c'est là le premier exemple qui vient à l'encontre de l'affirmation de M. Delaisi, d'après lequel les assemblées générales des instituts d'émission se composeraient de tous les actionnaires; c'est un premier exemple, ce n'est pas le seul !

L'administration générale de la banque est exercée par le Conseil de la banque, le Conseil des censeurs et les actionnaires réunis en assemblée générale. L'administration des affaires est assurée par la direction à la tête de laquelle est un directeur général assisté d'un adjoint. Le nombre des membres de la direction est fixé par la loi à un maximum de dix personnes.

A la tête du Conseil de la banque se trouve le gouverneur nommé pour cinq ans par le Président de la République sur proposition du Gouvernement.

Le Conseil de la banque se compose en outre de neuf membres dont six élus par l'assemblée générale et trois nommés par le Président de la République sur proposition du Gouvernement. Un dixième membre peut être élu par cooptation par les neuf autres à la majorité des voix, avec l'agrément du gouverneur, pour deux ans, les autres membres étant pourvus de leur mandat pour six ans. Nous voyons donc que dans le Conseil de la Banque Nationale de Tchécoslovaquie, les représentants des actionnaires détiennent la majorité ! C'est le Conseil de la Banque qui nomme les censeurs.

L'Etat exerce son contrôle en la personne d'un commissaire du Gouvernement, choisi parmi les fonctionnaires du ministère des Finances, et qui « veille

à la stricte observation des lois et statuts et à la sauvegarde des intérêts de l'Etat ». Il a un droit de veto qui rend toute décision de l'assemblée ou de la direction de la banque inopérante.

La loi contient des dispositions spéciales relatives à la répartition des bénéfices. Les actionnaires touchent un dividende de 6 % à valoir sur les bénéfices nets ; sur le solde, 10 % sont prélevés pour dotation des réserves. Sur le reste, 50 % est attribué aux actionnaires à titre de superdividende, jusqu'à 8 %, l'autre moitié revenant à l'Etat.

L'article 128 des statuts défend expressément à la banque d'accorder des crédits à l'Etat sous quelque forme que ce soit. A titre exceptionnel, elle peut avec agrément du Conseil, escompter des effets domaniaux ou fiscaux et depuis 1929 des lettres de change de l'Etat à concurrence de 200 millions pour parer à l'excédent temporaire des dépenses publiques, nous dirions en France au moment de la période de « basses eaux » budgétaires, c'est-à-dire au début de l'année financière.

Nous voyons dans les statuts de la Banque Nationale de Tchécoslovaquie un exemple excellent de banque centrale avec contrôle de l'Etat atténué, telle que se présentait l'ancienne Banque de France, mais non la nouvelle. Le critérium nous semble être la composition du Conseil de la banque, ici à majorité de représentants élus des actionnaires, là à majorité de fonctionnaires.

4° Roumanie¹.

La Banque Nationale de Roumanie est au capital de 12 millions fourni à l'origine à la fois par l'épargne privée et une contribution de l'Etat. Par la suite, celui-ci a

1. Cf. a) *Revue d'économie politique*, 1920, p. 529 et suite, article de M. Gheorghiu ; b) *Contribution à l'histoire monétaire de la Roumanie*, thèse, par Paritaz, Paris, Sirey, 1934.

réduit sa part de 33 à 10 % du capital nominal et ainsi, à l'exception de ce dixième, le capital est détenu exclusivement par des actionnaires privés. Les actions sont toutes nominatives, seuls les actionnaires de nationalité roumaine ont le droit de vote. Nous avons vu une disposition analogue avec l'article 1^{er} de la loi française du 24 juillet 1936. Aucun actionnaire, y compris l'Etat, ne peut avoir plus de 20 voix, quelque soit le nombre des actions qu'il possède. Voilà une mesure excellente pour empêcher les abus, d'inspiration démocratique mais non démagogique.

La banque est dirigée par un gouverneur nommé par l'Etat pour 6 ans, assisté d'un Comité exécutif, administrée par un Conseil et surveillée par un collège de censeurs ; trois administrateurs et trois censeurs sont désignés par l'Etat. La préoccupation d'assurer l'indépendance de la banque envers l'Etat a inspiré la loi du 7 février 1929 sur les nouveaux statuts de la Banque Nationale, ratifiés par l'Assemblée générale du 3 mars suivant : c'est ainsi que si l'Etat conserve une participation aux bénéfices, la banque n'est autorisée à lui faire que des avances temporaires pour un montant maximum de 2 milliards, à restituer pendant le semestre suivant.

Telles sont les grandes lignes des statuts de la Banque Nationale de Roumanie, essentiellement caractérisée par la préoccupation d'assurer son indépendance vis-à-vis de l'Etat. Que ne pouvons-nous en dire autant de la nouvelle Banque de France !

5° *Yougoslavie*¹.

D'après la loi de 1920, la Banque Nationale du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes est une société anonyme au capital de 50 millions de dinars, les actions

1. Cf. *L'organisation bancaire en Yougoslavie*, thèse, par M. Ehrendiener, Paris, Zagreb, 1936.

étant nominatives et ne pouvant passer aux mains d'étrangers. L'organisation de la banque comprend d'abord un gouverneur nommé par décret royal pour quatre ans, ne pouvant être membre du Conseil d'administration d'un établissement de crédit— mesure moins rigoureuse que les dispositions correspondantes de la loi française du 24 juillet 1936 — et possédant un droit de veto suspensif d'exécution contre toute décision du Conseil général ou du Conseil d'administration.

Le vice-gouverneur est élu annuellement par le Conseil général dans son sein. Ce dernier se compose de 24 membres élus par l'assemblée générale pour quatre ans; 12 doivent être domiciliés à Belgrade et sont tenus de déposer un cautionnement de quarante actions; leur fonction est incompatible avec celle de directeur ou de fonctionnaire d'un établissement de crédit. Le Conseil général se réunit au moins tous les deux mois et élit les membres des Comités d'escompte qui fonctionnent auprès des succursales. Les questions de moindre importance ou urgentes sont délibérées par le Conseil d'administration, composé des 12 membres du Conseil général domiciliés à Belgrade. C'est quelque chose d'analogue au Comité permanent de la nouvelle Banque de France mais le choix des membres en raison de leur domiciliation nous apparaît comme plus curieux ou même pratique que rationnel.

Le Comité exécutif se compose du gouverneur, du vice-gouverneur, de deux membres du Conseil d'administration et du directeur général; il prépare et exécute les décisions des Conseils général et d'administration. Le Conseil de surveillance se compose de neuf membres élus par l'assemblée pour trois ans, tenus de déposer un cautionnement de quinze actions; ils ne peuvent être directeurs ni fonctionnaires de banques. Le Conseil contrôle la comptabilité et fait un rapport à l'assemblée.

Cette dernière est convoquée chaque année, elle statue sur le bilan et le compte de profits et pertes, sur le quitus à accorder aux Conseils général et de surveillance. Le quorum est du quart du capital : cinq actions donnent droit à une voix. Les petits actionnaires peuvent se grouper. Aucun actionnaire ne peut avoir plus de 30 voix, les étrangers ne peuvent y prendre part.

L'Etat exerce son droit de contrôle par l'intermédiaire d'un commissaire du Gouvernement, nommé par décret et ayant droit d'assister à toutes les séances des conseils avec un droit de veto suspensif pendant 15 jours.

Par ailleurs le ministre des Finances a aussi le droit de nommer un représentant spécial pour les questions l'intéressant directement. De plus l'Etat intervient dans le fonctionnement de la banque non seulement par la nomination de gouverneur, mais en outre par l'obligation imposée à la banque de demander le consentement du Gouvernement pour certaines questions importantes (suspension du remboursement des billets, ouverture ou fermeture de succursales, augmentation du capital etc...). Rappelons qu'il en était déjà ainsi pour l'ancienne Banque de France. Enfin l'Etat participe aux bénéfices, ces derniers sont ainsi répartis :

5 % au fonds de réserve,

6 % aux membres des Conseils et au personnel.

Le reste étant partagé à concurrence de 60 % à l'Etat, 40 % aux actionnaires.

Telle est l'organisation de la nouvelle banque nationale yougoslave qui ne rappelle que de très loin l'ancienne banque austro-hongroise qui avait, elle, un Conseil général dont les membres étaient en partie élus par l'assemblée générale en partie nommés par le chef de l'Etat sur proposition des deux gouvernements.

6° *Bulgarie*¹.

La Banque Nationale de Bulgarie fut fondée en 1879 sous la forme d'une banque d'Etat et par suite trop souvent dans l'obligation de céder aux exigences du Gouvernement. Aussi le Comité financier de la S.D.N. en 1926 fut-il d'avis de procéder à sa réorganisation de manière à rendre ses statuts conformes aux principes reconnus les meilleurs pour le fonctionnement des banques centrales. Une nouvelle loi statutaire fut votée le 5 novembre 1925 et entra en vigueur le 1^{er} juin suivant ; elle est très nettement inspirée du souci de renforcer l'indépendance de la banque par rapport à l'Etat : le Conseil est élu, gouverneur et sous-gouverneurs sont nommés par décret royal mais ne peuvent être révoqués qu'après un vote du Parlement sur rapport motivé du ministre. Nous avouons être sceptique quant à la valeur et à l'efficacité de ce système. Un commissaire du Gouvernement représente l'Etat et assiste aux séances du Conseil avec droit de veto suspensif. La banque ne peut prêter à l'Etat que sous forme d'escompte de bons du Trésor à six mois pour un maximum de 300 millions de levas.

La banque a été transformée en société privée par actions, ces dernières d'un montant peu élevé de façon que tout Bulgare puisse en posséder. L'année suivante, en 1926 et sur les conseils du commissaire de la S.D.N., de nouveaux changements furent apportés à la loi statutaire : le capital fut en particulier réduit de moitié et le maximum des bons du Trésor escomptables augmenté de 3 à 400 millions.

Seuls les ressortissants bulgares peuvent être actionnaires, 10 actions confèrent une voix, il y a possibilité de groupement, aucun actionnaire ne peut disposer de

1. Cf. *Revue d'économie politique*, 1929, p. 1340 et suite, article de M. Lorient.

plus de vingt-cinq voix à son nom ; à titre de mandataire, de plus de vingt-cinq autres voix à l'assemblée générale.

Le Conseil de la banque comprend onze membres, à savoir : le gouverneur, les deux vices-gouverneurs et huit administrateurs. Le gouverneur est nommé par le roi pour sept ans, les vice-gouverneurs également, mais seulement pour cinq ans. Le gouverneur doit posséder une compétence reconnue en matière financière et monétaire, est-il précisé !

Quatre des huit administrateurs sont élus librement par l'assemblée générale, les quatre autres à raison d'un pour chacune des quatre listes contenant respectivement trois noms, listes établies par des organisations représentant le commerce, l'industrie, l'agriculture et les coopératives.

Après distribution du dividende statutaire, 50 % du solde est attribué à l'Etat. En cas de liquidation de la banque, l'excédent sera partagé à concurrence d'un tiers aux actionnaires, deux tiers à l'Etat.

Tel se présente le statut de la Banque Nationale de Bulgarie, ancienne banque d'Etat devenue banque indépendante. C'est l'évolution inverse de celle subie dans notre pays !

7^o Pologne¹.

Le nouvel Institut d'émission polonais créé le 14 janvier 1924, fut organisé sur le modèle de la Banque Nationale d'Autriche, précédemment étudiée : c'est ainsi que pour la souscription du capital, la participation du Trésor prévue au début pour 40 % ne dépassera pas en définitive 10 %. En 1927 on procéda à une augmentation de capital, c'est le Trésor qui prit alors provisoirement

1. Cf. a) *Revue d'économie politique*, 1924, p. 527 et suite, 825 et suite et 1928, p. 49 et suite, article de M. Pleven ; b) *Le rôle économique de la Banque de l'économie nationale en Pologne*, par Grzegorzlk, thèse, Paris, 1935.

pour son compte les actions représentant la majoration, mais sous condition de les remettre sur le marché au fur et à mesure des demandes ; ainsi l'indépendance de la banque ne sera pas touchée. Elle est garantie d'autre part par le fait que l'Etat n'a droit qu'à un crédit de 50 millions de zlotys, sorte d'avance permanente tout à fait comparable à celle des 3.200 millions de la Banque de France. Enfin le Trésor a solennellement renoncé au droit d'émettre des billets. Les actions peuvent être depuis 1926 soit nominatives, soit au porteur (maximum de 15 % pour ces dernières). L'administration de la banque s'exerce sous l'autorité de l'assemblée générale des actionnaires. Elle est confiée à un Conseil d'administration exerçant ses fonctions sous la surveillance d'une commission de révision. Le président du Conseil d'administration est nommé par le chef de l'Etat ainsi que le directeur général et quatre membres du Conseil. Douze autres sont choisis par les actionnaires ; 25 actions donnent seulement droit à quatre voix à l'assemblée. Enfin l'Etat nomme également un commissaire du Gouvernement.

Il est à remarquer de plus que l'élection des membres du Conseil peut être sujette à veto de la part du ministre des Finances. Telles sont les dispositions à retenir du statut de la Banque Nationale polonaise.

8° *Dantzig*¹.

Au terme de la loi du 20 décembre 1923, fut créée à Dantzig, une banque d'émission dite « Banque de Dantzig » au capital de 7 millions et demi de gulden, divisé en 75.000 actions de 100 gulden, dont 5.400.000 furent souscrits à Dantzig et 2.100.000 par un groupe polonais. Le Gouvernement exerce un contrôle sur la

1. Cf. Memorandum sur les monnaies 1913-23, Genève, 1924, p. 110 et suite.

banque par l'intermédiaire d'un commissaire nommé à cet effet, ayant le droit de prendre part à toutes les réunions du Conseil d'administration et du Comité de direction. Par ailleurs, le bénéfice net, après amortissement, est ainsi partagé : un quart au fonds de réserve, 5 % du dividende aux actionnaires, plus un superdividende du quart du solde, les trois quarts allant à la Ville. Au cas de suppression du privilège d'émission, la Ville doit indemniser les actionnaires, etc...

9° *Pays Baltes*¹.

a) *Esthonie*. — Depuis le 24 février 1919 existe dans ce pays un institut d'émission fondé sous forme d'une société par actions, mais ces dernières se trouvant toutes entre les mains du Gouvernement, il s'agit bien d'une banque d'Etat.

b) *Lettonie*. — La banque d'émission, établissement de l'Etat, est néanmoins administrée par un Conseil qui agit indépendamment du ministre des Finances qui a seulement un droit de veto.

Les membres du Conseil sont nommés pour trois ans par le Cabinet des ministres et doivent ensuite se retirer.

c) *Lithuanie*. — La nouvelle banque d'émission a été créée par la loi du 29 août 1922. Elle est administrée par un gouverneur désigné par le Cabinet et nommé par le Président de la République, ainsi que par des directeurs élus par les actionnaires et qui constituent le Conseil d'administration. Il existe en outre un Conseil de banque, également élu par les actionnaires et qui contrôle les opérations du Conseil d'administration. On voit que l'intervention de l'Etat est ici beaucoup atténuée par rapport aux deux autres pays baltes.

Après l'Europe Centrale et Orientale, voyons maintenant :

1. *Idem*, p. 114 et suite.

§ II. — *Empire Britannique*

L'Empire Britannique a vu se créer plusieurs banques d'émission depuis la guerre : en 1920 en Afrique du Sud, en 1934 au Canada, en 1935 aux Indes ; également depuis 1918 en Australie et en Nouvelle-Zélande des modifications statutaires sont intervenues. En Australie, nous rappellerons seulement que le Conseil d'administration est nommé par le gouverneur général, et qu'en Nouvelle-Zélande, depuis 1894, l'Etat a acquis le contrôle d'un tiers environ du capital actions, ainsi que le pouvoir de nommer quatre de ses six directeurs et tous les commissaires aux comptes. La Banque de réserve de Nouvelle-Zélande, tout comme celles toutes récentes de l'Inde et du Canada a le caractère de société de droit public, mais où les actionnaires privés disposent en principe de la majorité dans les organes de direction.

Nous insisterons un peu plus d'abord sur la Banque de l'Afrique du Sud, ensuite sur celle du Canada.

1° *Afrique du Sud.*

Le « Currency and Banking Act » de 1920 prévoyait l'établissement en Afrique du Sud d'une banque centrale, appelée « The South African Reserve Bank », sur les bases posées par le Federal Reserve Act des Etats-Unis d'Amérique.

Le premier capital fut souscrit par les banques par actions, proportionnellement à leur capital versé et à leurs réserves, à condition que 50 % des actions qui leur seraient attribuées soient offertes au public au pair. Les actions non souscrites furent prises par le Trésor. Le Conseil d'administration se compose de onze membres, trois représentant les banques par actions, trois, les intérêts commerciaux, industriels et agricoles, trois nommés par le Gouvernement, enfin le gouverneur et le

sous-gouverneur également nommés par le Gouvernement.

On voit ici un premier exemple de l'organisation d'une banque fédérale, telle qu'elle existe dans les pays anglo-saxons. C'est cependant à une conception un peu différente que répond l'organisation de la nouvelle Banque du Canada à laquelle nous arrivons maintenant :

2° *Canada*¹.

La loi du 3 juillet 1934 créant la Banque du Canada, est le résultat des travaux de la « Royal Commission of Banking and Currency » qu'un « order in council » du 31 juillet 1933 avait chargé d'un examen d'ensemble des problèmes bancaires au Canada ; les statuts décennaux des banques à chartes venant à expiration, la question de l'opportunité de la création d'un Institut central d'émission se posa et fut résolue affirmativement.

La Banque du Canada, au capital de 5 millions de dollars divisé en actions de 50 dollars offertes au public, est une société privée. Les banques à chartes furent exclues de la souscription. Nous verrons le système contraire lors de l'étude de la réorganisation de la Banque d'Italie. La banque est l'agent financier gratuit du Gouvernement auquel elle peut consentir des avances. Elle est dirigée par un gouverneur, un sous-gouverneur et un adjoint assistés d'un Conseil d'administration, choisi parmi les actionnaires propriétaires d'au moins dix actions, dans diverses professions, sauf celle d'actionnaire ou d'administrateur d'une banque à charte. Le Comité exécutif qui prend les décisions en dehors des séances du Conseil est composé du gouverneur, du sous-gouverneur, d'un administrateur désigné par le Conseil,

1. Cf. *Mémoire sur les banques commerciales 1929-34*, Genève 1935, et *Bulletin de statistique et de législation comparée*, juillet 1934, p. 287 et suite.

enfin du ministre adjoint des Finances, membre de droit, mais sans voix délibérative. L'Etat y a donc néanmoins la majorité absolue. Enfin aucune décision du Conseil ou du Comité ne peut être mise à exécution sans l'assentiment du gouverneur. Nous relevons dans la loi les dispositions suivantes qui nous paraissent devoir retenir particulièrement notre attention.

La banque est gérée par un Conseil d'administration composé d'un gouverneur, d'un sous-gouverneur et de 7 administrateurs. Il peut en outre exister un gouverneur adjoint qui, à ce titre, ne doit pas être membre du Conseil. En sus, le sous-ministre des Finances ou son représentant est membre du Conseil mais n'y a pas droit de vote.

« Le gouverneur et le sous-gouverneur doivent être des hommes d'expérience financière reconnue et chacun d'eux doit consacrer tout son temps à l'exercice de ses fonctions » (*sic*).

Nul ne doit occuper le poste de gouverneur ou de sous-gouverneur :

- a) S'il n'est sujet britannique ;
- b) S'il est membre de l'une ou l'autre Chambre du Parlement ou d'une législation provinciale ;
- c) S'il est employé à quelque titre dans un service public ou à un poste pour lequel un traitement ou autre rémunération est payable à même les deniers publics ;
- d) S'il est administrateur, fonctionnaire ou employé dans quelque autre banque ou établissement financier, ou a un intérêt en qualité d'administrateur de quelque banque ou autre établissement financier ;
- e) S'il a atteint l'âge de 75 ans.

Remarquons la sévérité de ces dispositions puisque le gouverneur de la Banque du Canada ne peut même pas, à la différence de son collègue de la Banque de France, être actionnaire d'une banque, mais ajoutons aussitôt

que ces dispositions ne jouent que pendant la durée de la fonction, il s'agit donc d'une incapacité absolue mais limitée dans le temps.

Gouverneur et sous-gouverneurs sont nommés pour sept ans par les administrateurs avec l'approbation du Gouvernement en son Conseil.

Les administrateurs sont élus par les actionnaires aux assemblée annuelles pour cinq ans, ils doivent être propriétaires de dix actions, sont choisis dans des professions diverses, mais « nul ne peut être administrateur s'il est administrateur, fonctionnaire ou employé ou actionnaire d'une banque à charte ».

De plus nul ne peut être administrateur s'il n'est sujet britannique, résidant ordinairement au Canada, s'il est employé à quelque titre dans un service public, s'il a atteint l'âge de 75 ans. Leurs honoraires sont fixés par le Conseil et approuvés à une assemblée générale, ils ne doivent pas dépasser 20.000 dollars par an. Les membres du Conseil choisissent un président du Conseil parmi eux.

Notons la limite d'âge et l'importance des honoraires. Il existe aussi un Comité de direction composé du gouverneur, du sous-gouverneur et d'un administrateur choisi par le Conseil et de plus du sous-ministre des Finances.

Il faut une résolution du Conseil ratifiée par l'assemblée générale des actionnaires et approuvée par le Parlement du Canada pour une augmentation du capital de la banque. Seuls les sujets britanniques et les corporations organisées sous le régime des lois nationales et contrôlées par des sujets britanniques peuvent détenir des actions, au maximum cinquante ; les banques à charte ne peuvent en détenir, ni un administrateur ou employé de ces banques.

En ce qui concerne les opérations de la banque, cette dernière ne peut acheter ses propres actions ou les actions de quelque autre banque sauf la Banque des Règlements

Internationaux. La banque est l'agent financier du Gouvernement. Les actionnaires ont droit à une dividende annuel de 4,5 %, plus un dividende cumulatif de 4,5 % également. Deux vérificateurs nommés par le ministre font annuellement à ce dernier un rapport. La banque publie un état hebdomadaire de sa situation à la *Gazette du Canada*. Enfin tout administrateur, fonctionnaire ou employé de la Banque du Canada prête serment « de fidélité et de discrétion ».

Tels se présentent les statuts de la jeune Banque du Canada.

Voyons maintenant quelques exemples pris en :

§ — III. *Amérique du Sud*¹

Nous indiquerons seulement qu' :

a) *En Argentine* les directeurs de la nouvelle Banque Centrale d'Argentine créée en 1935 sont nommés par le Gouvernement après approbation du Sénat.

b) *Au Brésil*, une banque centrale d'émission fut fondée définitivement en 1923, la banque fait fonction de banquier de l'Etat, mais le plafond maximum des avances est fixé par la loi sur les recettes fédérales au quart des recettes prévues. Remarquons qu'à l'heure actuelle en France le plafond des avances de la banque à l'Etat est bien plus élevé, atteignant en fait au moins les trois quarts des recettes publiques. Le président et les directeurs sont nommés par le Président de la République et peuvent être révoqués par lui. Les administrateurs au nombre de sept sont élus par l'assemblée générale des actionnaires.

c) *En Colombie*, le 11 juillet 1923 a été promulguée une loi instituant une nouvelle banque centrale d'émis-

1. Cf. Memorandum sur les monnaies 1913-1923, Genève 1924, p. 97, 101, 105 et suite.

sion intitulée *Banco de la Republica*, la moitié du capital a été souscrit par l'Etat, l'autre moitié principalement par les banques et aussi par des particuliers. Aucune action ne peut être vendue à des Gouvernements étrangers. La direction comprend dix membres dont trois nommés par le Gouvernement et sept élus par les actionnaires autres que le Gouvernement, celui-ci n'ayant pas le droit de vote à l'assemblée des actionnaires.

Remarquons cette mesure protectrice des droits des actionnaires qui possèdent la majorité absolue à la direction de la banque. La banque est autorisée à escompter des billets ou bons d'Etat ou de collectivités publiques jusqu'à concurrence de 30 % du capital et des réserves etc.. etc...

d) *Au Pérou*, le 8 mars 1922, le Congrès a voté une loi instituant une banque de réserve. Le capital se divise en actions A détenues par les banques affiliées et leur conférant le droit de vote, et en actions B offertes au public. La banque est gérée par un Conseil d'administration composé de dix directeurs dont trois nommés par l'Etat et six par les banques affiliées, un dixième siège étant réservé au cas où la banque aurait des agences à l'étranger. Ainsi donc, au Pérou, ce sont les banques qui ont la majorité absolue au Conseil ; qu'en diraient les partisans de la réforme française de 1936 !

e) *Au Mexique*¹ la nouvelle banque d'émission établie le 1^{er} septembre 1925 s'appelle la *Banco de Mexico*. L'Etat détient 51 % du capital et nomme cinq des neuf directeurs. De plus le ministre des Finances a le droit de veto en ce qui concerne toute décision de la banque relative à de nouvelles émissions de billets. Par contre la banque n'est pas autorisée à faire au Gouvernement central des avances directes supérieures à 10 % du capital

1. Cf. Memorandum sur les monnaies et les banques centrales, 1913-1925, Genève, 1926.

versé, ni à consentir des avances quelconques aux Etats ou aux municipalités. Les actions statutaires de l'Etat (actions A) ont été intégralement versées en or ; les actions B achetées par le Gouvernement ou vendues au public ou à des organisations — bancaires ou autres. — Concluons que la Banque du Mexique est une banque d'Etat, mais que ce dernier ne peut en obtenir que des avances limitées.

f) *Au Chili*. L'organisation de la *Banco Central*, dont les opérations ont commencé en janvier 1926 est très analogue à celle des banques de la Reserve Federale aux Etats-Unis. L'Etat détient une part du capital, mais le Gouvernement n'a pas droit de vote dans les réunions des actionnaires. Le Conseil des directeurs se compose de dix membres dont trois nommés par le Gouvernement, deux élus par les banques nationales affiliées, un par les banques étrangères affiliées, un par les actionnaires ordinaires, trois enfin par certaines organisations industrielles, agricoles et du travail. Les particuliers et collectivités privées ont donc bien la majorité au Conseil de la banque d'émission chilienne.

g) *Autres pays*. En 1925 un décret prévoyait l'établissement en Equateur d'une banque centrale d'émission qui ne devait consentir aucune avance directe à l'Etat ; toutefois sa création fut ajournée.

Au *Guatemala*, l'établissement d'une banque centrale sous forme d'une société privée par actions a été autorisée en 1925.

Au *Paraguay*, un projet de loi fut soumis au Congrès en 1925 comportant la création d'une nouvelle banque d'émission ; en *Honduras* également, etc... etc...

Voyons maintenant les :

§ V. — *Banques coloniales*

A. Françaises. — Nous étudierons très brièvement le statut de la Banque de l'Algérie, des banques des anciennes colonies, de la Banque de l'Indochine et de l'A.O.F. ; de la Banque de Madagascar, de la Banque d'Etat du Maroc, de la Banque de Syrie et du Grand Liban ; nous aurons ainsi parcouru et rencontré toutes les modalités des banques d'émission coloniales françaises.

Voyons tout de suite :

a) *La Banque de l'Algérie*¹. Au capital de 25 millions, représenté par 50.000 actions de 500 fr. nominatives ou au porteur, est administrée par un Conseil composé d'un directeur général, d'un sous-directeur général (tous deux nommés par décret du Président de la République sur proposition du ministre des Finances), de neuf administrateurs et de trois censeurs nommés pour trois ans par l'assemblée générale des actionnaires, renouvelés par tiers chaque année et rééligibles ; le Conseil fixe le dividende et le montant des réserves. L'assemblée générale se compose de tous les actionnaires citoyens français, propriétaires d'au moins dix actions depuis quatre mois révolus. Personne ne peut avoir plus de dix voix en son nom personnel, de vingt voix en tant que mandataire. Remarquons la modération de toutes ces dispositions datant, il est vrai, pour la plupart, de 1851 et que nous retrouvons dans les statuts des autres banques coloniales. L'administration de chaque succursale est confiée à un Conseil composé d'un administrateur nommé par le ministre des Finances sur proposition du directeur général de la banque et d'administrateurs et censeurs nommés chaque année par le Conseil d'administration de la banque. C'est une organisation analogue à celle des suc-

1. Cf. *Encyclopédie de la banque et de bourse*, t. I, p. 217 et suite et Girault, *Principes de législation coloniale*, 6^e édit., Sirey, 1936.

«ursales de la Banque de France et copiée du reste, sur cette dernière. Les trésoriers payeurs généraux et les payeurs particuliers des villes où sont établies les succursales de la banque remplissent les fonctions de *commissaires du Gouvernement* auprès de ces succursales et ont les attributions de censeurs. C'est là une différence avec la Banque de France. Enfin, il existe également dans chaque succursale un Comité d'escompte se composant du directeur-président, de deux administrateurs et de deux à quatre membres choisis chaque semaine sur une liste de dix à seize actionnaires de la Banque, arrêtée chaque année par le Conseil d'administration de la banque sur présentation du Conseil de la succursale.

En contre-partie de son privilège étendu depuis 1904 à la Tunisie, la Banque de l'Algérie verse à l'Etat français depuis 1900, une redevance, au minimum de 750.000 fr., calculée sur le montant de la circulation productive algérienne et dont le tarif est dégressif en fonction du taux de l'escompte. De plus la banque depuis 1904 verse une redevance calculée d'une façon analogue à l'Etat tunisien, au minimum de 150.000 fr. par an, ces redevances étant affectées tout comme celles de la Banque de France au crédit agricole, coopératif, etc... ; le principe du partage du dividende entre l'Etat et les actionnaires a été également introduit depuis 1918. De plus la banque a consenti à l'Etat français une avance sans intérêts de 18 millions, à l'Etat tunisien de 4 millions. Par ailleurs la Banque de l'Algérie fait un certain nombre d'opérations gratuites pour le compte du Trésor et subit un impôt spécial sur la circulation des billets. Telles sont les dispositions qui nous paraissent devoir être retenues du statut de la Banque de l'Algérie.

b) *Les banques des anciennes colonies.* Antilles, Guyane, Réunion ont des statuts communs annexés à la loi qui a renouvelé leurs privilèges. Chaque banque a à sa tête

1° un directeur nommé par décret du Président de la République sur une liste triple de présentation émanant de la Commission de surveillance des banques coloniales, et qui ne peut être révoqué que par lui (il peut toutefois être suspendu provisoirement par le gouverneur en Conseil privé). Le directeur a les attributions d'un président du Conseil d'administration et d'un administrateur délégué ;

2° un Conseil d'administration composé du directeur et de quatre administrateurs élus pour quatre ans par l'assemblée générale qui comprend tous les actionnaires porteurs de dix actions au moins avec faculté de groupement ;

3° deux censeurs dont l'un élu pour deux ans par l'assemblée, l'autre nommé par le ministre des Colonies. Enfin le trésorier-payeur général joue le rôle de commissaire du Gouvernement avec les droits d'un censeur.

Ajoutons que ces banques ont à Paris une agence centrale commune, l'agent central, nommé par le ministre, étant leur intermédiaire obligé dans leurs rapports avec la métropole. A ces rapports administratifs très étroits entre la banque et l'Etat, s'ajoutent des rapports d'ordre financier : contribution fixe en espèces, redevance sur la circulation productive, prélèvement sur le superdividende, le produit en étant également affecté au crédit agricole, mutuel, etc..

c) *La Banque de l'Indochine* possède, en raison de son origine, une indépendance plus grande : ancienne banque privée, investie depuis 1875 du privilège d'émission, son organisation jusqu'en 1922 comprenait en premier lieu l'assemblée générale des actionnaires, composée des cent plus forts actionnaires. L'assemblée nommait le Conseil d'administration, composé de huit à quinze membres élus pour cinq ans. Celui-ci élisait son président et choisissait les directeurs. Le droit du ministre se bornait

à agréer ces derniers et à nommer un commissaire du Gouvernement près du siège social et un censeur administratif auprès de chaque succursale. Depuis 1922, l'Etat nomme quatre administrateurs et la nomination du président et du vice-président du Conseil d'administration est soumise à l'agrément du ministre des Colonies. Depuis 1928 le directeur général est nommé par décret. Ajoutons que la banque subit une redevance sur la circulation, une participation progressive aux bénéfices et une avance sans intérêt, sans compter les services de Trésorerie. Néanmoins, on peut bien dire, comme conclusion de ce bref schéma, que le statut de la Banque de l'Indochine relève d'une conception plus libérale de l'organisation d'un Institut d'émission colonial que celle qui a régi la création des autres banques coloniales.

d) *La Banque de l'A.O.F.* est, au contraire, à prépondérance étatiste : c'est ainsi que président du Conseil d'administration et directeur général sont nommés par décret. Quant au Conseil d'administration, remarquons la disposition d'après laquelle le montant des jetons de présence qui sont alloués à ses membres est fixé par l'assemblée générale et approuvé par le ministre des Colonies. Il existe également un commissaire du Gouvernement auprès du siège, un censeur administratif auprès de chaque succursale, les autres censeurs étant désignés par le gouverneur général de la colonie. Enfin les différentes colonies de l'A.O.F. sont actionnaires de la Banque qui doit naturellement payer une redevance sur la circulation productive, tandis que l'Etat possède des parts bénéficiaires.

Mais le meilleur exemple de banque coloniale d'émission à caractère étatique, c'est celui de :

e) *La Banque de Madagascar*¹ : elle a été créée par la

1. Cf. l'article de M. Oualid dans la *Revue d'économie politique*, 1925, p. 94 et suite.

loi du 22 décembre 1925. Son organisation comprend un président du Conseil d'administration, directeur général nommé par le Président de la République, et douze à dix-huit administrateurs dont trois nommés par le Gouvernement : deux sur proposition du ministre des Colonies, le troisième sur celle du ministre des Finances. Les autres administrateurs, rémunérés par des jetons de présence et non des tantièmes, sont élus par l'assemblée générale qui comprend tous les propriétaires de cinq actions, avec faculté de groupement ; nul ne peut réunir plus de cinquante voix sauf le représentant de la colonie qui a souscrit en effet 20 % du capital. Les directeurs de succursales sont également nommés après approbation ministérielle. Auprès du siège un commissaire administratif nommé par le ministre des Colonies a le droit d'assister à toute séance du Conseil ou de l'assemblée. Auprès de chaque succursale existe également un censeur administratif.

D'autre part, l'Etat participe aux résultats financiers sous une double forme correspondant aux deux qualités en lesquelles il intervient :

1° Comme autorité concédante du privilège d'émission, il perçoit une redevance calculée sur le montant de la circulation fiduciaire productive ;

2° Du fait de l'attribution à l'Etat de 3.000 parts bénéficiaires.

Les bénéfices nets sont ainsi répartis : 15 % au fonds de réserve, puis paiement d'un dividende de 8 %, le superdividende donnant lieu à partage : 10 % à la caisse du personnel, le reste entre actions et parts suivant un tarif dégressif pour les actions, progressif pour les parts.

f) *La Banque d'Etat du Maroc*¹ a été créée par l'acte général d'Algésiras de 1907 (art. 31 à 58) ; constituée

1. Cf. Girault, « Principes de législation coloniale », *La Tunisie et le Maroc*, 6^e édit., Sirey, 1936.

pour une durée de 40 ans au capital de 30.800.000, réparti en 14 parts réservées à l'Etat ou à des consortiums de banques, elle a son siège social à Tanger. Son Conseil d'administration est composé de 14 membres, désignés par les titulaires des parts et agréés par l'assemblée générale qui n'a qu'un rôle restreint : elle fixe le dividende et nomme un commissaire qui participe au contrôle en même temps que les trois censeurs, nommés par les Banques d'Angleterre, d'Espagne et de France et le haut commissaire impérial. Les directeurs de la banque et membres de la Commission d'escompte sont nommés par le Conseil qui décide l'ouverture des succursales et passe les conventions avec le Gouvernement marocain. Tel se présente le statut de la Banque d'*Etat* du Maroc dont le titre seul suffit à indiquer l'organisation.

g) *La Banque de Syrie et du Grand-Liban* constituée en 1919, elle possède une grande indépendance. L'assemblée générale se compose de tous les actionnaires propriétaires de quinze actions au moins, avec faculté de groupement. Elle fixe le dividende et nomme le Conseil d'administration.

Ce dernier comprend de huit à seize membres, il nomme les directeurs, décide les créations de succursales, etc... La gestion du Conseil est contrôlée par des commissaires nommés par l'assemblée générale. Enfin la banque paie une redevance sur les produits et revenus de la garantie des billets et consent aux Etats Syriens et Libanais des avances sans intérêt.

Après cette étude sommaire du statut des banques coloniales françaises d'émission — dont nous retiendrons surtout la grande diversité d'organisation et le contrôle étroit de l'Etat — il nous reste à dire quelques mots des *banques coloniales* : ...

B. Etrangères. — Nous avons déjà vu précédemment les banques de l'Empire britannique, nous prendrons maintenant comme exemple de banque coloniale d'émission étrangère : la Banque de Java ¹.

La Banque de Java « De Javasha Bank » réorganisée en 1922 est une banque privée constituée sous forme de société anonyme, au capital de 9 millions entièrement aux mains des particuliers, depuis que l'Etat souscripteur initial du quart du capital social a aliéné sa part. L'administration de la banque comprend d'abord un organe d'exécution : la direction de nature collégiale, puisque confiée à un Conseil composé de de trois membres : un président et deux directeurs ; la fonction est incompatible avec tout emploi ou charge extérieure ; en ce qui concerne les directeurs seule, celle d'administrateur de société anonyme ou en commandite est interdite, mais ils peuvent être actionnaires ou obligataires : système analogue à celui de la loi française de 1936. Le président et les directeurs sont nommés par l'Etat pour cinq ans sur une liste de deux candidats pour chaque poste présentés par le Comité de direction et le Conseil des censeurs, l'Etat n'étant tenu de suivre les indications de ces derniers que pour les directeurs, non pour le président.

L'organe de contrôle comprend deux éléments : le Conseil des censeurs représentant les actionnaires, le commissaire du Gouvernement représentant l'autorité concédante.

Le Conseil des censeurs est composé de cinq membres, actionnaires de la banque, nommés pour cinq ans par l'assemblée générale et renouvelables par cinquième, c'est lui et non l'assemblée générale qui approuve le bilan ; le Gouvernement possède conjointement avec lui

1. Cf. les articles de M. Oualid dans la *Revue d'économie politique*, 1925, p. 961 et suite et 1197 et suite.

le même droit. Le commissaire du Gouvernement est un personnage analogue à celui rencontré dans les banques coloniales françaises d'émission et également dans un certain nombre d'instituts continentaux ; ses pouvoirs sont très larges puisqu'il a droit d'entrée à toutes les réunions du Comité de direction, du Conseil des censeurs, des assemblées générales. Même s'il est actionnaire, il n'a pas le droit de voter aux assemblées auxquelles il prend part en sa qualité de commissaire du Gouvernement.

L'organe délibérant, c'est l'assemblée générale des actionnaires : le droit de vote y appartient à tout porteur d'actions, sujet néerlandais, chaque actionnaire ne pouvant disposer en son nom que de six voix, du chef d'autrui de douze voix ; elle n'élit, nous l'avons vu, que les censeurs et décide des modifications aux statuts.

En ce qui concerne les rapports avec l'Etat, la Banque de Java est d'abord le caissier du Gouvernement et le banquier du Trésor auquel elle consent des avances à taux réduit.

Ensuite et surtout l'Etat a sur les bénéfices de la banque un droit progressif de participation : en effet après paiement du dividende réservé de 6 %, le surplus donne lieu à partage : 13 % aux membres du Comité de direction et du Conseil des censeurs, le solde affecté pour 1/6 à la réserve, le reste partagé par moitié entre l'Etat et la banque jusqu'à ce que la part de la banque atteigne 10 % du capital, ensuite les trois quarts à l'Etat, jusqu'à 15 %, puis les 7/8, etc...

Tel se présente le statut de la Banque de Java — type de banque coloniale d'émission bien organisée avec un contrôle de l'Etat restant dans de sages limites.

Nous en avons ainsi terminé, avec l'étude des statuts des nouvelles banques centrales créées après-guerre, la section I de ce chapitre V et dernier.

Nous voudrions maintenant dans une section II,

étudier brièvement et comparer avec la réforme française les réformes « après crise » réalisées en Allemagne, aux Etats-Unis, en Belgique, voyons donc :

Section II

Les réformes après crise, comparées à la réforme française

La crise économique mondiale a particulièrement affecté les banques d'émission et ces dernières ont vu leur statut qui s'était révélé défectueux à l'expérience ou peu conforme aux aspirations des Gouvernements modifiés dans un sens plus approprié aux besoins de leurs nations respectives. C'est ainsi que dans deux pays européens, l'Allemagne d'abord, la Belgique tout récemment, des réformes des statuts ont été opérées sous l'influence des circonstances politiques ou économiques. Il en fut de même aux Etats-Unis où la composition du Bureau Fédéral de Réserve a subi également d'importantes additions. Ce sont ces trois réformes de banques centrales que nous étudierons dans les trois paragraphes de cette section II.

§ I. — *Allemagne*¹

La loi du 30 août 1924 avait réorganisé la Reichsbank créée en 1875 et qui n'était pas une banque d'Etat puisque le capital était divisé en actions et que les actionnaires étaient représentés par un Comité permanent de contrôle, mais un Institut d'émission où le Gouvernement avait un droit de contrôle accusé puisque la banque était placée sous la surveillance d'un *kuratorium* ou Conseil

1. Cf. *L'organisation économique et sociale du III^e Reich*, par A. Tillmann, Sirey, 1936 ; *Le mark allemand depuis 1924*, par Callot, thèse, Paris, 1934.

de surveillance présidé par le Chancelier et dont les membres étaient nommés quatre par l'Empereur, trois par le Conseil. D'autre part, la direction était confiée à un Conseil dont les membres étaient nommés à vie par l'Empereur sur proposition du Conseil.

Enfin le Comité permanent de contrôle des actionnaires était présidé par le directeur général depuis la faillite du mark.

Depuis 1924, l'organisation nouvelle de l'Institut d'émission allemand assurait son indépendance vis-à-vis de l'Etat. Elle comprenait un Directoire et un Conseil général. Le Directoire était composé de six membres de nationalité allemande et d'un président, ce dernier élu par le Conseil général et agréé par le Président du Reich. Le président du Directoire nommait les membres de celui-ci.

Quant au Conseil général, il était élu par les actionnaires. Composé de 14 membres, il comprit sept étrangers pendant l'application du plan Dawes. Enfin les actionnaires étaient également représentés par une délégation permanente de 21 membres, à pouvoir consultatif. Ainsi la Reichsbank devenait indépendante de l'Etat, lui conservant du reste son droit de participation progressif au partage des bénéfices.

Après la crise bancaire de 1931, le Gouvernement est intervenu dans l'administration des banques et le Bank Kuratorium fut créé à la Reichsbank, comprenant deux ministres, le président et les membres du Comité de direction de l'Institut d'émission et un agent du Gouvernement. Indirectement la Reichsbank retombait sous la férule de l'Etat. Le 9 octobre 1933, moins d'un an après l'avènement du régime hitlérien, les statuts de la Reichsbank étaient une fois de plus modifiés, avec le consentement de la Banque des Règlements Internationaux ; le Conseil général qui, rappelons-le, comptait sept étrangers

était supprimé — en même temps que les réparations ; et le chef de l'Etat nommera désormais le gouverneur et les membres du Comité de direction.

Le 30 janvier 1937, enfin, dans un discours au Reichstag, le chancelier Hitler annonçait que « dans le cadre du rétablissement de l'égalité des droits allemands », il dépouillait la Banque d'Empire de son caractère actuel et la plaçait exclusivement sous la souveraineté du Gouvernement du Reich. En fait, cette déclaration signifie seulement la disparition de la dernière obligation internationale de la Reichsbank : l'assentiment de la Banque des Règlements Internationaux pour la modification de certaines parties du statut, mais on peut dire que depuis 1933 la Banque d'Empire est entièrement entre les mains du Führer-Chancelier.

§ II. — *Etats-Unis*¹

Des changements dans l'organisation du système de réserve fédérale, sortie, rappelons-le, de la crise de 1907, sont intervenus les 8 mars et 12 mai 1933, le 30 janvier 1934 et le 23 août 1935.

On sait que, sous le régime de la loi de 1913, le Federal Reserve Board comprenait d'abord deux membres de droit, le secrétaire de la Trésorerie, président, et le contrôleur de la circulation monétaire, et d'autre part cinq membres nommés pour dix ans par le président des Etats-Unis avec l'avis conforme du Sénat ; les membres devaient appartenir à des districts différents et deux au moins devaient être compétents en matière de banque. Enfin, depuis 1922, un huitième membre représentait spécialement l'agriculture. Les pouvoirs du Federal Reserve Board étaient déjà considérables, en particulier il nom-

1. Cf. *L'assainissement bancaire aux Etats-Unis depuis 1933*, thèse, par D. Vilfroy, Paris, 1936, et *Bulletin de statistique et législation comparée*, 1935, p. 540 et suite.

mais lui-même trois des membres du Conseil de direction de chaque Federal Reserve Bank, dont le président.

Le Conseil de réserve fédérale présentait donc un caractère étatiste très marqué.

Nous assistons depuis quatre ans aux Etats-Unis à une évolution extrêmement curieuse parce que contradictoire : en effet, d'une part, l'Etat par le Banking Act du 8 mars d'abord, par l'Acte de réserve du 12 mai 1933 ensuite et surtout par le Gold Reserve Act du 30 janvier 1934, a accru son contrôle sur les opérations du système fédéral, mais d'autre part, par le Banking Act du 23 août 1935, le même Etat a augmenté l'indépendance des organes du système fédéral. Ainsi d'un côté, contrôle renforcé des opérations, de l'autre indépendance accrue des organes. En fait, on peut bien dire que finalement l'Etat y a gagné plus qu'il n'a perdu, et c'est ce qu'il nous faut maintenant expliquer.

Le Banking Act de 1933 a seulement accru les pouvoirs du Federal Reserve Board en ce qui concerne le contrôle de l'*open market* : un Comité de coordination était créé, composé des « governors » des douze Federal Reserve Banks ; comité qui décidait, avec l'approbation du Board, le montant à investir sur le marché libre. Par ailleurs, le Board détenait désormais le pouvoir de fixer le pourcentage de capital et de réserves que les « member banks » peuvent prêter sous forme d'emprunt garanti par des titres. Mais rien n'était touché à son organisation et pourtant depuis longtemps déjà on réclamait de tous côtés une amélioration des aptitudes techniques de ses membres (qui devaient se faire assister d'experts) et l'élimination du secrétaire du Trésor qui établissait la confusion des autorités politiques et bancaires, sans doute utile pendant la guerre, mais dangereuse en raison du fait que le secrétaire du Trésor pouvait utiliser les réserves bancaires pour les besoins du Trésor. L'Acte de Reserve

du 12 mai 1933 consécutif à la crise bancaire de février-mars donnait enfin au Board pouvoir de modifier les exigences relatives aux réserves minima, mais avec l'approbation du président dont les pouvoirs sont ainsi augmentés.

Le Gold Reserve Act du 30 janvier 1934 — celui-là même qui a consacré la stabilisation de fait du dollar — constitue une autre intrusion législative dans la liberté d'action du Federal Reserve Board : en particulier le commerce d'or passé entièrement aux mains du Trésor, donc du président. Ainsi voici des mesures à tendance étatiste très marquée. Sans doute est-ce en quelque sorte en contre-partie et comme contre-poids que fut voté le Banking Act du 23 août 1935 qui accroît incontestablement l'indépendance du Federal Reserve Board. Ce dernier devient du reste le Board of Governors of the Federal Reserve System. Il est composé désormais de sept membres toujours nommés par le président des Etats-Unis pour quatorze ans, non rééligibles, mais les deux hauts fonctionnaires de l'Etat : le secrétaire du Trésor qui en était le président et le contrôleur de la circulation monétaire qui en était membre, en sont désormais exclus. Sans doute le souci d'indépendance est-il diminué du fait que d'abord c'est le président des Etats-Unis qui nomme le président (chairman) et le vice-président du nouveau Board pour quatre ans, d'autre part en raison des prescriptions législatives précédemment passées en revue ; il n'en reste pas moins que d'abord les deux représentants de l'Etat disparaissent, qu'ensuite les appointements des membres du Board, étant accrus et portés à 15.000 dollars, la fonction peut attirer des hommes capables ; qu'enfin l'autonomie régionale n'a pas été diminuée ; c'est ainsi que si le directeur de chaque Federal Reserve Bank (chief executive) cumule désormais les fonctions de « governor » et de président du Comité de direction,

il est toujours désigné par les directeurs locaux, avec seulement l'agrément du Board of governors tous les cinq ans.

Est-ce à dire que nous sommes désormais en face d'un système véritablement indépendant ? Il nous faut répondre négativement et voici pourquoi : d'abord, en ce qui concerne le nouveau Board, son indépendance vis-à-vis du Gouvernement a sans doute été accrue du fait de l'élimination des deux représentants de ce dernier, mais il n'en reste pas moins que les sept membres du Board sont toujours nommés par le président des Etats-Unis qui peut, s'il le veut, choisir sept membres de son parti, il n'est même plus exigé que deux membres soient des banquiers éprouvés ; ainsi certaines critiques, très pertinentes contre l'organisation et le manque de technicité du Federal Reserve Board sont restées lettre morte.

Par ailleurs, et surtout, le système fédéral a perdu une bien plus grande part de son indépendance le jour de 1934 où les stocks d'or ont été transférés définitivement au Trésor. Aussi bien un fait d'apparence accessoire établit le sens véritable de l'évolution qui se produit actuellement, quelles que soient les contradictions des actes législatifs : depuis novembre 1933, l'interprétation des statistiques — à la base, on le sait, de la politique d'*open market* — n'est plus confiée au Federal Reserve Board, actuellement Board of Governors, mais à un Comité central dont les membres sont nommés par l'administration. Néanmoins la loi bancaire de 1935 constitue par rapport aux précédentes, un événement d'importance, mais ce qu'il faut retenir avant tout à notre avis de cette brève étude des récentes réformes américaines, c'est le fait que le président des Etats-Unis nommant tous les membres du nouveau Board, peut toujours plier celui-ci à sa volonté.

§ III. — Belgique

Le troisième exemple de réforme « après crise » que nous étudierons, c'est celui de la Belgique. Lors de la crise bancaire d'avril 1935, crise qui a abouti à la dévaluation du franc belge et à la réforme de l'organisation bancaire privée, des dispositions défectueuses ou insuffisantes sont apparues dans le statut de la Banque Nationale ; une loi du 10 juin 1937¹ et l'arrêté royal du 27 juillet suivant ont tenté d'y porter remède. La question est, à l'heure où nous écrivons, pendante devant l'assemblée générale de la banque qui doit procéder à une révision corrélative de ses statuts, des incidents provoqués par les rexistes ont retardé le vote des nouveaux textes. Nous en sommes donc réduit à nous reporter à l'arrêté royal du 27 juillet, en attendant les nouveaux statuts de la Banque Nationale de Belgique.

La réforme belge doit d'abord permettre à la Banque Nationale de pratiquer l'*open market* ; elle renforce d'autre part — et c'est le point qui nous intéresse — sur certains points les garanties d'autonomie de la banque à l'égard de l'Etat d'abord, des intérêts privés ensuite, en édictant certaines règles d'incompatibilité qui se résument essentiellement en ceci : « On ne peut être en même temps et dans le même chef, contrôleur et contrôlé ; prêteur et emprunteur, débiteur et créancier, garant et garanti ». Ainsi s'exprime le rapport au roi² précédant l'arrêté du 27 juillet 1937 qui précise ensuite que les règles d'incompatibilité existant à l'égard du gouverneur, du vice-gouverneur et des directeurs sont étendues aux régents et censeurs qui ne peuvent par suite remplir de fonctions quelconques dans une banque par actions, ni

1. Cf. *Le Moniteur belge*, J.O., 26 et 27 juillet 1937, p. 4739 et suite.

2. *Op. cit.*, p. 4741.

dans une société commerciale détenant 25 % du capital d'une banque par actions.

Mais, poursuit le rapport ¹ « le Gouvernement n'entend point priver la Banque Nationale de certains concours utiles de la part de personnalités du monde des affaires qui, sans participer à la direction des entreprises bancaires visées, exercent des fonctions... consultatives ou de surveillance à l'exclusion de tout acte d'administration ou de gestion courante » ; ces personnes pourront siéger au Conseil de régence et au Collège des censeurs de la Banque Nationale, mais avec l'approbation du ministre des Finances. Et comme par le passé, les représentants, les plus qualifiés du commerce et de l'industrie, peuvent être appelés à siéger au Conseil. Dans l'arrêté proprement dit, nous relevons les dispositions suivantes qui établissent le nouveau statut administratif de la Banque Nationale de Belgique :

Article 20. — Les bénéfices annuels sont répartis de la manière suivante :

1° aux actionnaires 6%

2° de l'excédent a) 10% à la réserve

b) 6% au personnel.

3° du surplus a) $3/5$ à l'Etat.

b) second dividende aux actionnaires
fixé par le Conseil de régence.

c) le solde à la réserve.

Article 21. — La banque est dirigée par un gouverneur et administrée par un Comité de direction assisté d'un Conseil de régence. Elle est surveillée par un collège de censeurs. Il existe en outre un Conseil général. Il y a également au siège social un Comité d'escompte.

Article 22. — Le Comité de direction est présidé par le gouverneur et comprend trois directeurs dont l'un appelé par le roi à remplacer le gouverneur en cas d'empêchement ; il porte le titre de vice-gouverneur. Le nombre des directeurs

1. *Idem.*

peut être porté à quatre par décision de l'assemblée générale et moyennant l'autorisation du ministre des Finances.

Le Conseil de régence se compose du gouverneur, des directeurs et de neuf régents. Le Conseil ne peut comprendre plus de deux régents choisis parmi les personnes visées dans les incompatibilités posées plus haut.

Le collège des censeurs se compose de huit à dix membres et ne peut comprendre que deux censeurs choisis parmi les personnes visées par les incompatibilités posées plus haut.

Le gouverneur, les directeurs, les régents et les censeurs forment le Conseil général.

Article 23. — Le gouverneur est nommé par le roi pour un terme de cinq ans.

Les directeurs, les régents et les censeurs sont élus par l'assemblée générale des actionnaires. Trois régents et trois censeurs sont choisis sur les listes doubles de candidats présentés par les Conseils supérieurs consultatifs de l'Etat ; les régents et censeurs ainsi désignés sont dispensés de constituer le cautionnement nécessaire.

Article 24. — Le gouverneur, le vice-gouverneur et les directeurs reçoivent une rémunération fixée par le Conseil général, sans participation aux bénéfices. Les régents reçoivent des jetons de présence, les censeurs une indemnité, également fixée par le Conseil général.

C'est cet article 24 qui fixant les rémunérations *in globo* pour les directeurs prête le flanc à la critique et doit, d'après le rapport de M. de Man¹, être remplacé par une rémunération fixe établie pour chacun.

Article 25. — Les membres des Chambres législatives ne peuvent remplir les fonctions de gouverneur, vice-gouverneur, directeur, régent ou censeur.

Article 26. — Le gouverneur, le vice-gouverneur ou les directeurs ne peuvent être membres des Conseils d'aucune société commerciale ou à forme commerciale, à l'exception de la banque d'émission de la colonie, de la B.R.I. et d'organismes financiers d'utilité publique créés en vertu d'une loi parti-

1. Cf. *Le Temps* du 29 août 1937.

culière. Les régents et censeurs ne peuvent remplir de fonction quelconque dans une banque par actions ou une société commerciale, détenant 25 % du capital d'une banque par actions. Par dérogations, deux régents et deux censeurs peuvent exercer dans de telles banques des fonctions consultatives ou de surveillance, leur élection étant soumise à l'approbation du ministre des Finances.

Article 28. — Le ministre des Finances a le droit de contrôler toutes les opérations de la banque. Il peut s'opposer à l'exécution de toute mesure contraire à la loi, aux statuts, aux intérêts de l'Etat. Le contrôle est confié à une Commission du Gouvernement.

Article 29. — Le commissaire du Gouvernement est nommé par le roi. Il surveille toutes les opérations de la banque et suspend et dénonce au ministre toute décision contraire à la loi, aux statuts, aux intérêts de l'Etat. Si le ministre n'a pas statué, dans la huitaine, la décision pourra être exécutée. Le commissaire fait rapport annuellement au ministre sur sa mission. Son traitement est fixé par le ministre, de concert avec l'administration de la banque. Il est supporté par celle-ci de même que les honoraires des techniciens éventuellement désignés à titre d'experts pour assister le commissaire.

Article 30. — Le gouverneur adresse chaque semaine au ministre un état comparatif de la situation de la banque. Cet état, dont la forme est soumise à l'approbation du ministre, est publiée dans le *Moniteur*.

Le résultat des opérations et le règlement des dividendes sont publiés semestriellement par la même voix (Rappelons qu'en France, seul le bilan hebdomadaire est publié au *Journal officiel*, non le dividende).

Article 34. — Les statuts de la banque seront mis en concordance avec les présentes dispositions. Ils seront soumis à l'approbation du roi.

Disposition transitoire : *article 36.* — Les listes doubles de candidats présentées par les Conseils supérieurs consultatifs de l'Etat seront à titre transitoire établies :

1^o Par les membres conseillers de groupe élus par les délégués de classe du Conseil supérieur de l'industrie et du commerce et par les membres du Conseil supérieur des métiers et négociants ;

2° Par les membres ouvriers et employés du Conseil supérieur du travail ;

3° Par les membres élus et cooptés du Conseil supérieur de l'agriculture. Les régents et censeurs ainsi désignés seront dispensés de constituer le cautionnement nécessaire.

(Un arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres, établira la liste des organismes appelés à présenter des candidats après la réorganisation des Conseils supérieurs consultatifs de l'Etat).

Tel se présente le nouveau statut administratif de la Banque Nationale de Belgique. Si nous tentons une comparaison avec le nouveau statut de la Banque de France nous sommes amené à faire les observations suivantes :

D'abord, tandis que la réforme de la Banque Nationale de Belgique est la conséquence indirecte de la crise bancaire belge du printemps 1935 qui amena, on le sait, la dévaluation du franc belge, le nouveau statut de la Banque de France est le résultat de la campagne partisane entreprise contre l'Institut d'émission, particulièrement pendant la période électorale.

D'autre part, on peut faire remarquer que la réforme belge est surtout le résultat des critiques adressées par l'extrême-droite rexiste à l'adresse de l'Institut d'émission d'outre-Quévrain, et de ses dirigeants, alors que la réforme française a été provoquée, voulue et réalisée par les gauches.

Quant au fond, à la substance même des deux réformes, il faut bien reconnaître une certaine analogie : politique de crédit plus large d'une part (avec en Belgique, la « légalisation » de l'*open market*), même souci de rendre les organes directeurs de l'Institut d'émission indépendants des intérêts privés, contrôle de l'Etat accentué aussi bien en France qu'en Belgique, enfin ; néanmoins, si la réforme française peut être considérée comme une réforme de circonstance « plus politique qu'économique », la réforme belge peut encore être rangée parmi ce que

nous avons appelé les réformes après crise, elle ne répond pas aux mêmes inspirations que celles qui ont dicté les réformes auxquelles nous arrivons maintenant.

Section III

Les réformes de structure, comparées à la réforme française

§ I. — *Portugal*¹

On sait que la dictature de M. Salazar a été une dictature financière avant de devenir une dictature politique. Il n'y a rien d'étonnant par suite à ce qu'une des premières réformes de structure entreprise fut la réorganisation de la Banque d'émission du Portugal. De plus, M. Salazar, professeur de Finance et d'Economie politique à la Faculté de droit de Coimbra, était particulièrement qualifié pour réaliser cette réforme et voici comment il la conçoit dans l'exposé des motifs précédant le décret du 9 juin 1931 qui établit les bases du nouveau contrat avec la Banque de Portugal : « La guerre et ses suites a gravement nui au régime des banques d'émission et à la circulation monétaire. Ceci est commun à tous les pays, mais pour le Portugal, le mal remonte à la suspension de la convertibilité des billets de la Banque de Portugal (1891). L'inconvertibilité devait avoir pour corollaire une limitation rationnelle de la circulation. Or, par de nouveaux contrats, cette limite fut souvent reculée pour des fins bien plus en harmonie avec les besoins du Trésor, qui en a toujours absorbé la plus grosse part, « que d'accord avec les nécessités de notre économie... ». Il y eut deux circulations à la fois, l'une au service de

1. Cf. *La Revue des sciences politiques*, 1935, p. 365 et suite : article de M. Lavagne, « La renaissance financière et économique du Portugal ».

l'Etat, l'autre pour les usages commerciaux, avec des garanties distinctes. Le solde débiteur de l'Etat à la banque augmenta sans cesse et on arriva ainsi à la crise de 1924-1926, heureusement résolue en 1931 par M. Salazar, qui, ayant réussi la réforme monétaire conçut de réformer en même temps la banque d'émission, mise à rude épreuve depuis dix ans. Il fallait réviser les valeurs de son actif et modifier ses rapports avec l'Etat en accordant à ce dernier une part accrue dans la participation aux bénéfices, mais en supprimant son intervention aux assemblées générales. En effet, l'Etat était le principal actionnaire et pouvait exercer une influence prépondérante sur le choix des administrateurs. De plus, il nommait le gouverneur et le secrétaire général. L'Etat cédera son lot d'actions à la banque qui les annulera, en déduction de sa propre dette. Il continuera à nommer le gouverneur et deux vice-gouverneurs dont la charge est créée en contrepartie de la suppression du secrétaire général. Ainsi l'Etat ne participant plus aux assemblées, la banque est mise à l'abri de certains abus et de certaines pressions incompatibles avec le libre accomplissement de sa mission. Telle se présente la réforme de l'Institut d'émission portugais. Est-elle bien une réforme de structure, c'est ce dont témoignent ces lignes extraites d'un discours prononcé par M. Salazar¹ le 17 mai 1931 quelques jours avant la réalisation de la réforme elle-même : « Prétendre réformer la banque d'émission et lui confier le soin de maintenir la stabilité de la monnaie, sans la convertir en institution régulatrice du crédit sur le marché national. Exiger d'elle ce rôle et ne pas la pourvoir des moyens suffisants pour le tenir, en la laissant dans la position inférieure où l'ont placée les émissions de billets destinées à couvrir des déficits budgétaires, lui fournir ces moyens mais ne pas régler la dette d'Etat

1. Cf. Salazar, *Une révolution dans la paix*, Flammarion, 1937, p. 108.

antérieure ou régler celle-ci mais ne pas garantir la banque contre de nouvelles intromissions dans son administration ou contre de nouvelles exigences de billets de la part du Trésor ; supposer que cette garantie existe de fait sans que l'équilibre du budget soit assuré... c'est confondre de vagues désirs idéalistes avec les nécessités résultant de la nature même des choses ». On ne peut refuser à ces lignes ni une grande hauteur de vue, ni une pertinente véracité et comment ne pas applaudir M. Salazar quand il termine en faisant remarquer que le grand ennemi de la Banque Nationale, c'est le déficit budgétaire. Nous en savons quelque chose !

Ainsi pour la première fois, la réforme de l'Institut d'émission portugais nous apparaît comme inspirée par des principes, — discutables, sans doute, — et non par des circonstances politiques ou économiques à la base des réorganisations d'Institut d'émission que nous avons étudiés jusqu'ici. C'est pourquoi nous pouvons, semble-t-il, à bon droit l'appeler une réforme de structure, tout comme celle de la Banque d'Italie à laquelle nous arrivons maintenant.

§ II. — *Italie*¹

Le décret-loi du 12 mars 1936 sur « la protection de l'épargne et la *réglementation de la fonction de crédit* » transforme la Banque d'Italie, jusqu'alors société anonyme en établissement de droit public. Ses actions sont remboursées à un taux tenant compte de la valeur cumulée du capital des réserves et du dernier dividende. Le nouveau capital de 300 millions de lires comme l'ancien est divisé en parts nominatives qui ne peuvent être souscrites que par des Caisses d'Epargne, des Instituts de

1. Cf. *Bulletin de statistique et législation comparée*, mars 1936, p. 605 et suite, juin 1936, p. 1282 et suite.

crédit, des banques de droit public, des Instituts de prévoyance et d'assurance, mais non pas des particuliers, c'est pourquoi la banque peut bien être qualifiée de « nationalisée », en attachant à ce mot son sens — si j'ose dire — « fasciste », c'est-à-dire que l'Etat délègue ses pouvoirs aux collectivités énumérées plus haut en ce qui concerne « la fonction de crédit ». Ajoutons que la Banque d'Italie perd le droit de faire de l'escompte direct — à la grande joie sans doute des critiques de la Banque de France à qui, rappelons-le, ils reprochent cette pratique. C'est le Titre III du décret-loi du 12 mars 1936 qui régit le nouveau statut de l'Institut d'émission. Relevons les précisions suivantes : le capital est représenté (art. 20), par 300.000 parts de 1.000 liras chacune entièrement versées et c'est « afin d'assurer la protection du crédit public et la *continuité de la direction* de l'Institut d'émission » qu'elles ne peuvent appartenir qu'aux collectivités visées plus haut. L'article 21 règle le détail du remboursement des actions anciennes.

L'article 22 dispose que « le Conseil supérieur de la banque se compose du gouverneur et de 15 conseillers, douze seront nommés dans les assemblées générales des sociétaires, les trois autres désignés par la corporation de la prévoyance et du crédit ». Voici apparaître le corporatisme ; remarquons toutefois qu'à un certain point de vue la réforme française, n'en déplaît à ses protagonistes, est, elle aussi teintée de corporatisme puisqu'un certain nombre de membres désignés du Conseil général représentent, sinon la profession bancaire honnie et tenue à l'écart, du moins les principaux usagers du crédit. « Les conseillers demeurent en charge pendant trois ans et sont rééligibles, le renouvellement se fera par tiers chaque année par tirage au sort puis par rang d'ancienneté ». Enfin l'article 24 stipulait que le nouveau statut, en harmonie avec les dispositions du présent décret,

serait approuvé par décret royal. Ce dernier intervint le 11 juin 1936. C'est en quelque sorte un décret de codification analogue au décret français du 31 décembre de la même année... De ce long document qui comprend six titres et 68 articles, relevons les dispositions suivantes :

Le Titre I traite de la constitution et du capital et l'article 3 précise que « les parts ne peuvent être vendues qu'après avis du Conseil supérieur » et qu'aux collectivités visées plus haut.

Le Titre II traite de l'administration de la banque. L'article 5 stipule que les pouvoirs de l'Institut appartiennent :

- a) à l'assemblée générale des porteurs de parts ;
- b) au Conseil supérieur et au Comité du Conseil supérieur ;
- c) au gouverneur, au directeur général et au vice-directeur général.

L'article 6 relatif à l'assemblée générale des porteurs de part dispose qu'« ont seuls le droit d'y assister les porteurs de parts qui en possèdent au moins 100 depuis au moins trois mois »¹.

L'assemblée présidée par le gouverneur approuve le bilan, nomme les syndics et deux suppléants et discute des questions présentées au Conseil supérieur par les possesseurs de 5.000 parts au moins ; les porteurs (art. 8) ont une voix par 100 parts jusqu'à 500 parts et une voix par 500 parts au delà ; quant aux conseillers, ils sont nommés par les assemblées de porteurs de part auprès des sièges au scrutin secret, à la majorité absolue (art. 14 et 16).

L'article 17 dispose que le Conseil supérieur se compose du gouverneur, de 12 conseillers nommés par les assemblées de porteurs auprès du siège de la banque à raison

1. Les représentants doivent être citoyens italiens (article 26 du décret-loi du 12 mars 1936 relatif aux Instituts de crédit et aux banques de droit public).

d'un conseiller par siège (la banque a douze sièges dans les principales villes de l'Italie) et de trois désignés par la corporation de la prévoyance et du crédit. Le directeur général participe aux réunions du Conseil avec voix consultative ; le vice-directeur en est le secrétaire général, ils doivent être citoyens italiens. Le Conseil (art. 18) nomme chaque année quatre membres qui constituent avec le gouverneur le Comité auquel assiste le directeur général avec voix consultative ; les votes ont lieu au scrutin secret, lorsqu'ils concernent des personnes ou si deux conseillers le demandent.

Le Conseil (art. 19) nomme et révoque le gouverneur, le directeur général et le vice-directeur général à la majorité des deux-tiers. Les nominations et révocations doivent être approuvées par décret royal en Conseil des ministres.

Le Conseil (art. 20) fixe le nombre des régents et conseillers auprès des sièges et succursales, les nomme et les révoque, précise ceux qui remplissent les fonctions de censeur et en informe le collège des syndics.

Le Comité (art. 22) prend des décisions de la compétence du gouverneur, mais que ce dernier lui a déléguées, et jouit des pouvoirs spéciaux qui ont pu lui être délégués par le Conseil supérieur.

Les syndics (art. 23) sont au nombre de cinq. Ils exercent leurs fonctions en collège et contrôlent l'administration de la banque en ce qui concerne l'observation des lois, statuts et règlements, examinent les bilans et comptes des Profits et Pertes et donnent leur avis sur la distribution du dividende ; ils peuvent participer aux séances du Conseil supérieur.

Les censeurs (art. 24) ne peuvent être plus de quatre auprès de chaque siège ou succursale, ils vérifient le bilan et transmettent aux syndics.

Le gouverneur (art. 25) propose au Conseil supé-

rieur la nomination et la révocation des employés, des régents, des conseillers des succursales ; il nomme les directeurs des sièges et succursales. Il peut réunir auprès de lui en séance de direction le directeur général et le vice-directeur général.

Le directeur général (art. 27) a la signature de l'Institut pour les actes d'administration ordinaire, il peut la déléguer après approbation du gouverneur, il exécute les décisions du Conseil supérieur auxquelles il assiste avec voix consultative. Il est assisté (art. 29) d'un vice-directeur général.

Dans chaque siège, il existe (art. 30) un Conseil de régence : les régents sont choisis parmi les personnes ayant une profonde connaissance de l'économie locale, ils sont de sept à quatorze, le directeur du siège en fait partie avec voix délibérative, les régents sont nommés par le Conseil supérieur d'après une double liste présentée par le gouverneur pour six ans, et sont renouvelés par moitié tous les trois ans, ils sont rééligibles. Les membres du Conseil supérieur nommés par l'assemblée, sont de droit régents auprès du siège où ils ont été respectivement élus. Chaque conseil désigne annuellement un président et un secrétaire. Le Conseil de régence (art. 32) est chargé de l'administration du siège et du fonctionnement de la Commission d'escompte. Cette dernière (art. 33) est composée du directeur et de deux régents à tour de rôle, à l'exception de ceux qui font fonction de censeurs ; les traites portant la signature des employés de la banque ne peuvent être acceptées, celles portant la signature de régents ou de conseillers ou de maisons ou sociétés dans lesquelles ils exercent une fonction ne peuvent être acceptées que par une Commission dont ils ne font pas partie (Remarquons au passage la souplesse de cette dernière disposition qui suffit à empêcher les abus sans gêner la facilité de l'escompte).

Les succursales (art. 34), ont un directeur et des conseillers. Les conseillers sont de quatre à dix nommés pour deux ans par le Conseil supérieur sur une double liste présentée par le gouverneur et renouvelée tous les ans par moitié.

Tour à tour deux conseillers (art. 35), à l'exception de ceux faisant fonction de censeurs, composent avec le directeur la Commission d'escompte, etc...

Le Titre III est relatif aux opérations de la banque : l'article 54 dispose que les bénéfices nets résultant du bilan approuvé sont distribués entre les porteurs de parts pour constituer un dividende de 6 % au plus.

Le Titre V traite du fonctionnement de la banque dans l'Empire et les colonies.

Le Titre VI comprend un certain nombre de dispositions générales extrêmement intéressantes : l'article 61 stipule que le gouverneur, le directeur général et le vice-directeur général, les fonctionnaires généraux, les directeurs des sièges et succursales et tous les autres employés de la banque ne peuvent appartenir à d'autres établissements de crédit, exercer le commerce, faire des opérations de bourse, être administrateurs-commissaires ou dépendre d'une société quelconque, être intéressés dans une société quelle qu'elle soit, dans une société en nom collectif ou en commandite. Le Conseil supérieur peut toutefois exceptionnellement permettre que soient assumées les charges visées à condition qu'elles soient limitées aux fonctions d'administrateurs auprès de sociétés ou entreprises, lorsqu'il est reconnu que cette dérogation est de l'intérêt de la banque. Il peut également permettre que les fonctions de syndics soient exercées par les employés ayant grade supérieur à celui de chef de service.

Les sénateurs et députés (art. 62) ainsi que les autres personnes qui consacrent leur activité à l'exercice de fonctions d'un caractère politique ne pourront faire partie

des conseils de la banque. Sont également exclus du Conseil supérieur en ce qui concerne les nominations demandées aux assemblées générales des porteurs de parts, les administrateurs, commissaires, syndics, dirigeants et employés des instituts et banques de droit public et entreprises de crédit en général. Les mêmes dispositions s'appliquent aux dirigeants et employés de l'administration publique et de toute autre entreprise de caractère public ou privé.

Les régents des sièges et les conseillers des succursales doivent (art. 63) être domiciliés dans la province où ils sont appelés à exercer leurs fonctions. Les personnes non originaires du royaume doivent être domiciliées dans l'Etat depuis au moins trois ans. Les fonctionnaires et employés (art. 64) sont astreints au secret, ils cessent immédiatement leurs fonctions en cas de faillite ou même de simple suspension des paiements (art. 65), ils reçoivent (art. 66) des jetons de présence dont le montant est fixé par l'assemblée générale, les membres du Conseil supérieur étant rétribués par une indemnité fixée par l'assemblée générale. Enfin (art. 67) doivent déposer un cautionnement en titres de l'Etat de :

70.000 lires le gouverneur.

60.000 — les membres du Conseil supérieur et le directeur général.

50.000 — le vice-directeur général.

25.000 — les régents des sièges.

10.000 — les conseillers des succursales et des agences.

10.000 à 45.000 lires : les fonctionnaires généraux, chefs de service, directeurs de succursales, etc...

Les titres (art. 68) ne peuvent être libérés qu'avec l'approbation par l'assemblée générale du bilan de la dernière année de fonction en ce qui concerne les membres du Conseil supérieur et de la direction ; six mois après

cessation de leurs fonctions pour les autres obligés au cautionnement.

Tel se présente le nouveau statut de la Banque d'Italie, c'est incontestablement là l'une des réformes de structure les plus intéressantes qu'ait réalisées la dictature fasciste, réforme empreinte de corporatisme, nous l'avons vu, avec un contrôle assez souple de l'Etat qui agréé seulement les organes les plus importants de la direction et de l'administration de la banque. Sans doute, en fait, le ministre des Finances italien, dispose de grands pouvoirs ; remarquons, par exemple, que c'est lui — et non le gouverneur ou le Conseil supérieur qui fixe le taux de l'escompte — en ce qui concerne les opérations bancaires ; il n'en reste pas moins que l'organisation nouvelle de la Banque d'Italie relève d'une conception originale et tout à l'opposé de celle qui a inspiré la réforme française. Le seul point de contact entre les deux, c'est l'existence, aussi bien dans la loi française du 24 juillet 1936 que dans les décrets italiens des 12 mars et 11 juin de la même année, de dispositions sévères concernant les incompatibilités de la fonction d'agent de la banque avec celle d'intéressé à une affaire privée ou même publique. Cependant la réforme italienne, à la différence de la loi française n'a pas éliminé, loin de là, les représentants des Instituts et établissements de crédit puisque seuls ces derniers peuvent être possesseurs des parts du nouveau capital de l'Institut d'émission. Encore faut-il remarquer que la plupart des Instituts de crédit italien étant de « droit public » la liberté des initiatives privées y est restreinte et qu'en fait la Banque d'Italie est bien nationalisée.

Seulement cette nationalisation n'a pas eu pour conséquence l'intrusion intolérable et dangereuse de l'Etat dans son administration ; la dictature fasciste ayant, très sagement à notre sens, délégué ses pouvoirs à des organismes

exerçant eux-mêmes la fonction de crédit. La réorganisation de la Banque d'Italie nous paraît être une des réalisations fascistes les mieux réussies dans le domaine économique et financier, où ce régime joue sans aucun doute sa carte la plus délicate et la plus difficile !

§ III. — *Pays Scandinaves*

Il peut apparaître curieux de ranger sous le même chef les réformes des banques d'émission de deux pays à régime autoritaire comme le Portugal et l'Italie et celles des Instituts d'émission de ces Etats démocratiques, voire même socialisants que sont les pays scandinaves. Et pourtant ces derniers ont procédé depuis la crise à la réorganisation de leurs banques centrales dans un esprit très différent sans doute de celui qui inspira M. Salazar ou M. Mussolini, mais qui témoigne d'une volonté de réforme profonde et qui a véritablement transformé la structure des Instituts d'émission scandinaves. Nous étudierons brièvement la réforme danoise d'abord, la réforme suédoise ensuite :

1^o *Danemark*¹.

La Banque Nationale de Danemark (National Banken) était, jusqu'en 1936, un Institut privé par actions. La banque payait seulement à l'Etat un impôt progressif sur la circulation, une redevance annuelle et lui versait le quart des bénéfices dépassant 6 % du capital social. Le comité directeur comprenait 17 membres dont quinze « représentants » élus des actionnaires, et deux nommés par le gouverneur pour cinq ans. La direction, cinq directeurs dont deux nommés par le Gouvernement, l'un

1. Cf. l'article de M. Sommarin dans la *Revue d'économie politique*, 1922, p. 57 et suite et le *Bulletin de statistique et législation comparée* (avril 1936, p. 794 et suite).

devant être agriculteur (ce qui n'a rien d'étonnant, le Danemark était un pays essentiellement agricole) et trois par les « représentants ».

Elle vient d'être transformée en Banque d'Etat par la loi du 7 avril 1936, les actionnaires de l'ancienne banque reçoivent des obligations amortissables garanties par l'Etat. Le capital de la nouvelle banque, fixé à 50 millions de couronnes, sera progressivement libéré par voie de prélèvement sur les bénéfices annuels. Les organes de la banque sont le Conseil des « représentants », composé de huit membres du Riksdag (la Chambre des députés danoise), de deux spécialistes des questions économiques et juridiques, et de quinze membres représentant les grands groupements économiques et professionnels. On voit qu'il y a dans les principes tout au moins de l'organisation de la composition de l'organe délibérant une certaine analogie avec les idées qui ont présidé à la réalisation de la réforme de notre Banque de France.

Le Conseil d'administration comprend des membres issus du Conseil des représentants. Enfin le Conseil de direction comprend un membre nommé par le roi et deux élus par le Conseil des représentants. Le ministre du Commerce exerce les fonctions de commissaire royal. Le bénéfice est consacré à la libération du capital de fondation et versé au fonds de réserve dans la mesure où il ne l'est pas à l'Etat.

Le paragraphe 1^{er} de la loi du 7 avril 1936 consacré à la « Mission de la banque » stipule qu'« elle a pour mission, en qualité de *banque centrale* du pays... de maintenir des conditions monétaires saines dans le pays, ainsi que de favoriser et de régulariser le marché monétaire et l'octroi de crédits ». On voit tout de suite là l'influence de toutes les théories en vogue après-guerre sur le rôle des banques centrales d'émission. Les deux spécialistes des questions

économiques et juridiques, membres du Conseil des représentants sont choisis par le ministre du Commerce (paragraphe IV). Les quinze représentants des organisations professionnelles qui ne peuvent être en même temps membres du Riksdag sont élus par le Conseil des représentants, trois sont renouvelés chaque année. « Il devra être procédé aux élections en assurant la représentation la plus variée aux diverses catégories de profession, en y comprenant aussi les ouvriers des entreprises, et aux différentes parties du pays ». Ainsi le choix reste entre les mains des autres membres du Conseil, c'est un système de cooptation. Le Conseil donne son avis préalablement à toute modification des dispositions applicables à la banque.

Le Conseil d'administration (paragraphe V) est formé de sept membres du Conseil des représentants dont cinq élus pour un an parmi ses membres et les deux spécialistes des questions économiques et juridiques. Il élit son président et son vice-président, avec la validation du ministre du Commerce.

Le président du Conseil de direction (paragraphe VI) est le directeur nommé par le roi. Les directeurs ne peuvent participer à la direction d'organisations ou de sociétés professionnelles, ni exploiter ou participer à l'exploitation d'entreprises privées, ils sont mis en congé à 70 ans.

Le commissaire royal auprès de la banque, qui est le ministre du Commerce (paragraphe VIII) préside le Conseil des représentants et a le droit d'assister aux séances du Conseil d'administration, il doit y être présent pour « les décisions d'une particulière importance ». Remarquons la souplesse de ce texte, comme de la loi en général.

Le compte annuel, adopté par le Conseil des représentants (paragraphe XVII) et approuvé par le ministre

du Commerce est rendu public ainsi que le rapport sur l'exercice écoulé, après examen par deux vérificateurs, désignés par le ministre (paragraphe XVIII).

Le bénéfice (paragraphe XIX) revient à l'Etat (dans les conditions vues plus haut).

Les directeurs et ceux des succursales (paragraphe XXV) ne peuvent émettre des emprunts auprès des banques, obtenir la garantie de banques pour des emprunts ou garantir des engagements envers les banques.

Tel se présente le nouveau statut de la Banque Nationale de Danemark primitivement banque d'Etat, devenue banque privée et revenue à sa situation première en titre, sinon en fait car nous avons vu que le Conseil des représentants comprend une majorité de membres « désignés », mais désignés, il est vrai par cooptation, c'est-à-dire par les membres du Parlement ou les représentants du ministre que sont en réalité les deux spécialistes des questions économiques et juridiques.

Voyons maintenant :

2^o *Suède*¹.

La Riksbanken ou Banque de l'Etat de Suède, la doyenne des banques d'émission européenne, puisque créée en 1656 (la Banque d'Angleterre le fut seulement en 1694), est un Institut d'Etat depuis 1668, mais elle a par la loi du 30 juin 1934, modifiée par celle du 5 juin 1936, subi une réforme qui assure à l'Etat une direction plus exclusive des opérations de l'Institut d'émission.

Jusqu'en 1934, la banque était dirigée par un Comité directeur de sept membres, élus par la Diète Nationale sauf le président nommé par le roi. Trois d'entre eux étaient directeurs et en fait le premier directeur était

1. Cf. *Bulletin de statistique et législation comparée*, juillet 1936, p. 146 et suite.

déjà le souverain de la banque. La Diète, par l'entremise d'une Commission ordinaire, examinait la bonne administration de la banque et le bilan. Le capital avait été entièrement fourni par l'Etat. La banque versait ses bénéfices au Trésor public.

L'article 1^{er} de la nouvelle loi relative à la Banque de l'Etat de Suède place cette dernière « sous la garantie du Riksdag » (Parlement suédois).

L'article 3 stipule que 10% au moins des bénéfices annuels sont consacrés au fonds de réserve.

Relevons l'article 26 relatif aux comptes, il précise que « ni les immeubles, ni les mobiliers, ni les collections de monnaies et médailles de la banque ne doivent figurer dans le bilan ».

L'article 28 rappelle que « la banque est gérée, aux termes de l'article 72 de la Constitution, par sept administrateurs ». Le roi nomme un administrateur ainsi qu'un suppléant, les autres sont nommés par le Riksdag. L'administrateur nommé par le roi est président du Conseil d'administration. Les administrateurs choisissent un vice-président parmi eux, ainsi qu'un gouverneur (c'est là la nouveauté — plus formelle que profonde — de la réforme de 1934-36) et un suppléant.

L'article 30 dispose qu'un membre de Conseil des ministres ou du Conseil d'administration de la dette publique ne peut pas être administrateur de la banque. L'article 31 pose la même incompatibilité pour les non-Suédois, les interdits, les faillis, les « indignes d'être au service de l'Etat », les incapables d'exercer une fonction publique, les indignes d'ester en justice pour le compte d'autrui. Les administrateurs de la banque ne peuvent être administrateurs de banques suédoises, autres que les Caisses d'Epargne, ou étrangères, autres que la B.R.I.

L'article 32 rappelle aux administrateurs qu'ils ne peuvent recevoir d'instruction pour leur gestion que du

Riksdag ou de la Commission parlementaire chargée du contrôle de la banque, ils ne sont responsables que devant le Riksdag, la Commission et les censeurs parlementaires de la banque. C'est le Riksdag qui décide la décharge à donner aux administrateurs de la banque.

Le roi (art. 33) peut nommer un représentant pour conférer avec le Conseil sur quelque affaire spéciale, mais aucune décision ne doit être prise en sa présence.

Les membres des directions des succursales sont nommés par le Conseil d'administration de la banque (art. 34).

Le contrôle est conféré à l'Inspection royale des banques (art. 35 et 36).

Le Conseil d'administration présente chaque année un rapport à la Commission parlementaire, ainsi qu'un rapport aux censeurs parlementaires.

Ainsi la loi du 5 juin 1936 apparaît avant tout comme la codification des dispositions relatives à la Banque d'Etat, Banque de l'Etat qui est entre les mains du Riksdag, c'est-à-dire du Parlement. C'est un exemple curieux et unique, qui méritait une place à part dans cette étude des réformes étrangères des banques d'émission, que nous aurons terminée quand nous aurons dit quelques mots d'une réforme postérieure de quelques jours à la réforme française, nous voulons parler de la loi du 30 juillet 1936 sur la Banque de Pologne.

Annexe : La réforme polonaise de 1936

Nous avons déjà étudié dans la première section de ce chapitre les statuts de la nouvelle Banque de Pologne constituée en 1924 sous forme de banque privée, le directeur de la banque et quatre membres du Conseil étant nommés par le Gouvernement, douze autres choisis

par les actionnaires, l'Etat ne s'étant réservé finalement que 10 % des actions.

La loi du 30 juillet 1936 réforme l'organisation de la banque : l'assemblée générale comprend désormais les actionnaires possédant plus de 25 actions, qui donnent droit à une voix, personne ne pouvant disposer de plus de 500 voix.

Le nouveau Conseil de la banque se compose du président désigné par le Président de la République, du vice-président, et de douze conseillers élus par l'assemblée générale, enfin du commissaire de la banque. Les conseillers ne peuvent être ni députés, ni sénateurs, ni fonctionnaires.

Le président de la banque ne peut de plus occuper aucun emploi rémunéré d'une collectivité ou entreprise privée, ni appartenir aux organes de direction et de surveillance d'une entreprise quelconque, ni être associé dans une société en nom collectif ou en commandite. Il ne peut être relevé de ses fonctions qu'après l'expertise d'une Commission spéciale. Le vice-président est également nommé par le Président de la République pour cinq ans. Tous deux déposent entre ses mains un engagement solennel de remplir leurs devoirs conformément aux obligations et statuts de la banque et en outre de tendre de toutes leurs forces à ce que les buts publics de la banque soient atteints. Le même engagement est déposé par les membres du Conseil entre les mains du président de la banque. Le commissaire de la banque est nommé par le ministre des Finances.

La direction se compose du directeur général et des directeurs dont le nombre est fixé par le Conseil, choisis par les lois, agréés par le ministre, ne peuvent être ni « parlementaires » ni occuper aucune situation rétribuée en dehors de la banque, à l'exception des entreprises auxquelles la banque participe ?

L'assemblée générale élit une Commission de révision de cinq membres qui examine le bilan et lui fait un rapport.

Pour l'escompte, des Comités sont institués pour donner leur avis.

Le bénéfice est ainsi réparti 10 % au fonds de réserve, dividende minimum 4 %, maximum 8 %, le solde divisé par moitié entre les actionnaires et le Trésor public.

Nous en avons ainsi terminé avec l'étude des réformes étrangères de banque d'émission. Il nous reste dans une section IV et dernière à établir un tableau des banques d'émission du monde en tenant compte de toutes les réformes précédemment étudiées et à y situer notre Banque de France avant et après la réforme de 1936. Nous dégagerons ainsi les traits communs à toutes les réformes et également les particularités, bonnes ou mauvaises de chacune d'elles.

Voyons donc :

Section IV

Tableau des banques d'émission du monde ; comment se situe la Banque de France avant et après la réforme de 1936

Aux termes de cette étude comparée, quelles sont les conclusions générales que nous pouvons en tirer ?

Certains théoriciens ont considéré qu'il y avait en cette matière une évolution inévitable, naturelle en quelque sorte de la banque privée à la banque d'Etat ; c'est Karl Marx¹ qui énonce qu'« une banque générale et nationale a cet avantage sur la banque d'un orfèvre particulier, c'est qu'on y a toujours plus de confiance » ; c'est Utlens² qui trouve qu'« à l'origine la banque d'émis-

1. Cf. *Le Capital*, chapitre XXIV.

2. Cf. Dauphin-Meunier, *La banque à travers les âges*, « Banque » 1936, cité dans le numéro de *Banque* de février 1937, p. 80.

sion apparaît comme le moyen pour les Etats dont les finances sont obérées de se procurer des ressources », c'est enfin le cas de tous les partisans de la théorie du droit régalien ou quasi-régalien de l'Etat de battre monnaie. Il est, en effet, incontestable, qu'en aucun pays, l'Institut d'émission n'est demeuré complètement une banque privée — nous verrons plus loin que la Banque d'Angleterre, si le contrôle de l'Etat en est absent, n'en constitue pas moins « un rouage du gouvernement de Sa Majesté » — mais on ne peut cependant aller jusqu'à conclure à un déterminisme absolu en cette matière. Les solutions généralement adoptées se caractérisent au contraire comme étant en quelque sorte des compromis entre les deux extrêmes qui constituent la Banque d'Etat d'une part, la banque privée de l'autre. C'est ce qui ressort du tableau que l'on peut dresser des banques d'émission du monde.

Certes il nous faut d'abord mentionner l'existence dans le monde de 1937 d'un certain nombre de banques d'Etat proprement dites : la Banque de l'U.R.S.S., héritière de la Banque Impériale de Russie, elle-même banque d'Etat ; et puis aussi les banques des Pays Scandinaves que nous venons d'étudier, ainsi que celles des pays baltes, dont le capital en totalité ou en majorité appartient à la puissance concédante, mais on peut concevoir aussi des Instituts d'émission « nationalisés » sans que le capital-actions ne cesse d'appartenir à des particuliers ou à des collectivités privées ou publiques et nous pensons en ce moment à la nouvelle Banque d'Italie, aux banques d'Australie et de Nouvelle-Zélande, à l'Institut d'émission du Mexique et aussi à cette banque très curieuse qu'est la *Banque Nationale Suisse*¹ : cette dernière est une société anonyme avec participation

1. Cf. l'article de M. Russy dans la *Revue d'économie politique*, 1921, p. 26 et suite.

des cantons et la répartition du bénéfice s'y fait sur la base d'un dividende de 5 % aux actionnaires, le surplus étant réparti entre les cantons d'après leur part au capital, et leur population, et la Confédération et enfin les actionnaires à concurrence d'1,5 % du capital.

Le second type de banque d'émission, c'est celui représenté par la Reichsbank par exemple ou encore les Banques de Tchécoslovaquie, de Pologne, de Roumanie, de Portugal, les Federal Reserve Banks et enfin les banques d'émission coloniales. Le contrôle de l'Etat y est prédominant, mais la banque a gardé une certaine indépendance ; cependant son crédit est encore quasi-confondu avec celui de l'Etat. Il semble bien qu'il ressort de l'étude que nous avons faite que c'est dans cette catégorie qu'il faut mettre la nouvelle Banque de France ; le capital reste dans ce type propriété des actionnaires particuliers ou collectivités, mais les organes de direction sont nommés ou agréés par l'Etat en totalité ou en majorité : l'assemblée générale des actionnaires n'ayant qu'un rôle restreint ; enfin les bénéfices sont soumis à partage entre actionnaires et l'Etat, le droit de participation de ce dernier étant généralement progressif. C'est incontestablement le type le plus répandu dans le monde de 1937, ce n'est pas à notre avis le meilleur et nous préférons le troisième type où le contrôle de l'Etat sur la banque d'émission est « atténué »¹ : c'était spécifiquement le cas de l'ancienne Banque de France, c'est encore celui d'autres Instituts d'émission de pays dont certains sont pourtant démocratiques : la Belgique, la Hongrie, l'Autriche, la Bulgarie et la plupart des Etats de l'Amérique du Sud : ici l'organe représentant les actionnaires se présente comme un utile et efficace contre-poids, comme un frein aux demandes exagérées

1. Cf. M. Pirou, *Cours d'économie politique professé à la Faculté de droit* 1933-34, p. 432 et suite.

de crédits qui pourraient provenir de la puissance publique représentée par un gouverneur ou un commissaire investis de pouvoirs étendus. Le grand avantage de cette formule qui conserve du reste de nombreux partisans, c'est qu'en ce cas l'Institut d'émission a, aux yeux du public, un crédit distinct de celui de l'Etat. Il ne nous appartient pas de discuter ici si cette croyance est bien fondée et si, dans la réalité, il n'existe pas, au contraire une solidarité étroite entre l'Etat et la banque d'émission, tout au moins en cas de grave péril. Le fait est que le crédit de la banque peut rester intact, alors que celui de l'Etat est atteint : nous en avons eu la preuve en France de 1932 à 1936.

Il existe enfin un quatrième et dernier type d'organisation d'un Institut d'émission, type où le contrôle de la puissance publique est absent, en droit, sinon en fait et ce type est représenté par la *Banque d'Angleterre* qui constituée à une époque où la confiance inspirée par des organismes privés était plus grande que celle de l'Etat, ne s'est jamais transformée, malgré les prédictions soit-disant absolues de certains, en banque d'Etat, ou même pliée à un contrôle quelconque de la puissance publique qui reste en quelque sorte son obligée, sa débitrice, puisqu'elle fait le service de la Trésorerie.

La Banque d'Angleterre¹ est dirigée par un Conseil de 24 membres, théoriquement nommé par les actionnaires qui ont le droit de vote s'ils possèdent 500 livres d'actions ; dans la pratique les nouveaux conseillers sont choisis par le Conseil et l'assemblée ne fait que confirmer. Le Conseil est recruté dans les rangs des maisons d'acceptation et de négoce et jusqu'en 1920 c'était une loi non écrite qu'aucun banquier émetteur de chèques ne pouvait en faire partie. Dans son remarquable ouvrage : *The*

1. Cf. Hartley Withers, *Qu'est-ce que la monnaie*, Giard, 1920, p. 201 et suite et *Encyclopédie de Banque et de Bourse*, t. I, p. 592 et suite.

Meaning of Money paru en 1909, M. Hartley Withers, directeur du journal l'*Economist* défend ce système dont il reconnaît que « c'est à première vue une de ces anomalies absurdes si fréquentes en Angleterre et si énigmatiques pour l'étranger », mais il ajoute aussitôt : « En réalité, cette anomalie, non seulement fonctionne à merveille en pratique, mais à l'examen se révèle fondée sur le plus solide bon sens, car il ne serait évidemment pas désirable qu'un membre de l'une des banques appartenant au cercle extérieur pût avoir vue sur la situation de ses concurrents, à moins que tous les autres n'eussent le même privilège et alors le Conseil deviendrait un Comité de dimensions énormes reflétant les rivalités et les jalousies qui stimulent les banques extérieures... sans compter que la question de la représentation professionnelle ne serait pas facile à régler ». Et M. Withers d'ajouter : « Le devoir de veiller sur la réserve d'or est un problème auquel l'éducation du banquier ordinaire le prépare mal et pour lequel les directeurs de la banque sont évidemment mieux qualifiés en raison de leur connaissance plus intime des affaires de l'étranger, connaissance qui provient de leurs relations avec les maisons d'acceptation et les firmes commerciales ». Pareilles affirmations ne nous paraissent pas sans réplique, d'abord il suffirait que les banques émettrices de chèques ne soient pas en majorité au Conseil, ensuite il faut remarquer que ce système s'explique uniquement par l'organisation très spéciale du marché anglais et que partout ailleurs il ne pourrait en être de même, vu l'absence d'organismes analogues et de compétences sur les autres places. Enfin M. Withers a écrit ces lignes en 1908, c'est-à-dire à un moment où la préoccupation de défense des réserves métalliques était prédominante ; or, on sait qu'aujourd'hui la fonction de crédit et de crédit à bon marché est passée au premier plan, ainsi la situation

•

n'est plus la même ; au surplus la nomination en 1920 d'un directeur d'une Joint-Stock-Bank, Sir Charles Addis a rompu une tradition — spécifiquement britannique — et dont il nous paraîtrait être vain de tirer des conclusions valables pour d'autres pays.

Jusqu'à la grande guerre également, le gouverneur de la Banque d'Angleterre et son adjoint étaient choisis par ancienneté parmi les administrateurs pour deux ans puis ils se retiraient une année avant d'être réélus, c'est ce que M. Withers appelle « le système rotatif ou du tour de rôle » système auquel il reconnaît l'avantage « d'un contact plus étroit avec la communauté commerciale que s'il occupait sa fonction d'une façon permanente, comme on le préconise souvent ». A ce point de vue encore, le livre de M. Withers n'est plus à jour puisque depuis 1920, M. Montagu Norman a été réélu gouverneur chaque année.

Telle se présente l'organisation de la Banque d'Angleterre — organisation spécialement appropriée, ajoutons-le, aux habitudes et à la structure du marché britannique et qu'on ne peut recommander comme modèle ou comme exemple à l'étranger, tout en reconnaissant avec M. Withers que d'« après les résultats, la Banque d'Angleterre offre un record qui non seulement n'a pas été égalé, mais dont on n'a pas même approché ».

Nous avons ainsi fini d'établir le tableau des banques d'émission du monde en y situant l'ancienne et la nouvelle Banque de France. Il nous reste à dégager de toute cette étude quelques brèves conclusions.

CONCLUSION

A. Fallait-il réformer la Banque de France ?

C'est évidemment là la première question qui se pose à la fin de cette thèse ; nous aurions mauvaise grâce à y répondre négativement, car ce serait en quelque sorte prouver l'inutilité de notre étude ; du reste nous ne nions aucunement le bien fondé de certaines réformes nécessaires de l'organisation de notre Institut d'émission, organisation qui, vieille de cent-trente ans, offrait inévitablement des marques de vétusté, des points faibles ou insuffisants, des dispositions anachroniques ; cependant — l'exemple de la Banque d'Angleterre est là pour le montrer — une certaine stabilité du statut de l'Institut d'émission est nécessaire tout comme une certaine continuité de vues de ses organes directeurs. Or à ce point de vue, l'ancienne Banque de France avait trop souvent vu depuis la guerre ses gouverneurs changer au gré des combinaisons ministérielles, elle n'en avait pas moins rempli son rôle au mieux de l'intérêt général du pays, grâce à la compétence de son Conseil de régence dont on pouvait très certainement discuter et déplorer la composition, mais auquel on ne saurait refuser ni la technicité indispensable en cette matière, ni le souci constant de sauvegarder l'intégrité du signe monétaire, intégrité qui reste le devoir essentiel de l'Institut d'émission, en dépit des théories aventurées professées depuis la guerre par ceux-là mêmes qui avaient intérêt à l'affaiblissement des institutions qu'ils prétendaient vouloir réformer en considération du seul

bien public. Et tout homme de bonne foi doit reconnaître que la réforme du 24 juillet 1936 n'a pas été préparée avec le soin nécessaire, qu'elle a été avant tout une réforme de circonstance, une réforme politique, un tribut électoral.

B. Si donc il fallait faire des retouches inévitables au statut de notre Institut d'émission, du moins aurait-on pu s'inspirer des exemples innombrables de réformes de banques centrales réalisées depuis le début du siècle, réformes dont la brève étude que nous avons faite nous a montré les enseignements multiples qu'on en pouvait tirer. Parmi ces derniers, celui qui, à notre sens, se dégage le plus clairement, c'est le fait que toute banque centrale, où l'Etat outrepassant son droit naturel de contrôle, a acquis la majorité dans les organes directeurs est inévitablement condamnée à un rôle qui n'est plus le sien, l'Etat n'ayant qu'à solliciter pour obtenir et pouvant par suite pratiquer une politique de facilité qui conduit inéluctablement à la détérioration du crédit public d'abord, de la monnaie ensuite.

C'est pourquoi, il nous paraît indispensable de mettre un frein aux exigences de la puissance publique en assurant à la banque d'émission une indépendance dont dépend son prestige et la force de son crédit propre. En un mot, l'indépendance de l'Institut d'émission vis-à-vis de l'Etat nous apparaît comme aussi importante que celle vis-à-vis des intérêts privés. Il faut louer sans aucun doute à cet égard les mesures prises dans la loi du 24 juillet 1936 pour renforcer l'indépendance du gouverneur et de ses adjoints, il n'en reste pas moins que si le gouverneur de la nouvelle Banque de France est bien indépendant à l'égard des « oligarchies économiques » et des « puissances financières » tant décriées par les protagonistes de la réforme, il n'est plus indépendant vis-à-vis de son

ministre et ce changement regrettable paraît d'autant plus important qu'à la place de l'ancien Conseil qui pouvait résister aux exigences excessives de l'Etat, siège un nouveau Conseil où ce même Etat désigne directement ou indirectement la majorité des membres qui, quelle que soit leur compétence, leur bonne volonté, leur souci de l'intérêt public, ne sont néanmoins que les représentants, les mandataires des principaux usagers du crédit. Ces observations ne sont pas seulement théoriques et l'examen de la situation de l'Institut d'émission moins de deux ans après la mise en application du nouveau statut nous a montré que ...

C. L'avenir de la Banque de France

... Ne se présentait pas sous des auspices particulièrement réconfortants, pour ne pas dire plus. [En un an, la dette de l'Etat s'est accrue dans des proportions formidables et corrélativement le bilan de l'Institut d'émission a vu s'accroître de façon inquiétante les postes de son actif « immobilisé ». La réserve d'or s'est amenuisée à tel point que, sans les réévaluations de l'encaisse consécutives aux deux dévaluations, le pourcentage légal de couverture des billets ne se serait plus trouvé observé. Mais peut-on dire qu'en contre-partie, le crédit a été beaucoup plus facile et que la Banque de France est enfin devenue la Banque de la France ? Nous avons vu, à ce sujet, que les facilités que le législateur avait généreusement accordées aux agriculteurs, aux petits commerçants, aux banques populaires, en un mot à toute sa clientèle électorale — il faut bien le reconnaître — ces facilités ont été utilisées sans doute, mais dans une mesure relativement faible, en comparaison surtout de l'aide apportée par la banque à l'Etat. Et ceci prouve — entre parenthèse — que les besoins de crédit de l'économie

française ne sont pas tellement insatisfaits qu'on veut bien souvent le proclamer.

La vérité qui ressort d'une année d'expérience, c'est qu'au fond le grand bénéficiaire de la réforme de 1936, c'est l'Etat, et la victime, c'est celui qui a gardé sa confiance dans la monnaie nationale.

Sans doute a-t-on pu maintenir, suivant la mystique en honneur dans le monde de 1937, des taux d'intérêts relativement bas ; encore est-il qu'il ne faudrait pas trop s'illusionner sur ce point pour conclure que la modicité du taux de l'escompte est à la base de toute reprise économique. Celle-ci, nous l'avons dit et nous le répétons, suppose avant tout qu'une part trop importante du revenu national ne soit pas absorbée par le budget de l'Etat et les difficultés financières présentes ne militent-elles pas en faveur de cette thèse ?

D. Telles sont les principales réflexions, plutôt que conclusions, qui nous viennent à l'esprit à la fin de cette étude, dans laquelle nous n'avons pas eu la prétention de critiquer à tout prix une réforme que l'expérience a prouvé néfaste à l'intérêt du pays, mais d'en montrer les dangers, les insuffisances ou les excès. Sans doute, en une telle matière, l'impartialité est chose bien difficile ; nous avons cependant conscience de ne point y avoir trop manqué. En tout cas, nous n'avons point voulu faire de la réforme de juillet 1936 une critique seulement doctrinale, mais en examiner loyalement les causes, les faits, les conséquences ; en un mot nous en avons dressé le bilan.

Or, il faut bien reconnaître que ce dernier présente un passif bien lourd, en contre-partie d'un actif bien médiocre, tout comme le bilan de la banque a besoin d'être assaini. Puisse cet assainissement, intervenir dans les

plus brefs délais, malgré l'obstacle que constitue à notre avis le nouveau statut de l'Institut d'émission, c'est la grâce que nous souhaitons de tout cœur à ceux qui ont la tâche difficile de diriger aujourd'hui la « Banque de la France » !

Vu :

Le Président de Thèse :
L. BAUDIN.

Vu

Le Doyen de la Faculté :
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris :
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

A. ARCHIVES.

1. Archives de la Banque de France.
2. Archives nationales A.F. IV 1070
1071
1073-1082
1089
1293
1310-1311
1359
1933

B. PUBLICATIONS DE LA BANQUE DE FRANCE.

1. *Lois, statut et règlements qui régissent la Banque de France* (Paris, Dupont, dernière édition 1931).
2. *Comptes rendus des opérations de la Banque aux assemblées générales des actionnaires de la Banque de France*, (Paris, Dupont, dernière édition 1937).

C. DOCUMENTS OFFICIELS, PROCES-VERBAUX, etc...

1. *Journal officiel* (Collection du).
 - a) Lois et décrets : 25 juillet, 14 août, 19 septembre, 22 décembre 1936, 22 mai 1937.
 - b) *Débats parlementaires* : 17 juillet, 24 juillet, 25 juillet 1936.
 - c) *Annexe S.O.* 1936 n° 328, 347, 663-64, 806, *Doc. parl. Chamb.*
— — — n° 570, 573, *Doc. parl. Sénat.*
2. Enquête sur les principes et les faits généraux qui régissent la circulation monétaire et fiduciaire, (1865). Imprimerie impériale, Paris.
3. Enquête faite par le ministre du Commerce au sujet du privilège de la Banque de France (1911) auprès des Chambres de commerce et groupements professionnels.
4. Procès-verbaux de la Conférence de Bruxelles (1920).
5. S.D.N. : a) *Mémorandum sur les monnaies et les banques centrales* (1913 et 1918-23).
Mémorandum sur les monnaies (Genève 1924).
Mémorandum sur les monnaies et les banques centrales (1913-24) (2 volumes, Genève, 1925).
Mémorandum sur les monnaies (1913-25) (2 volumes, Genève, 1926).
Monnaies et banques (1935-36).
b) 1928 : n° 76 : Comité financier : Textes définitifs des amendements aux statuts de la Banque nationale de Bulgarie (Genève, 1928).

D. MEMOIRES, CORRESPONDANCES, etc...

1. MOLLIER, *Mémoires d'un ministre du Trésor public, 1780-1815*, (3 volumes, Guillaumin, 1898).
2. NAPOLEON I^{er}, (*Correspondance de*), (Imprimerie impériale, Paris, 1858-1869, 32 volumes in-4°).
3. *Le relèvement financier et monétaire de la France (1926-28). Souvenirs d'un gouvernement de la Banque de France*, par M. Emile MOREAU, (*Revue des Deux Mondes*, 1^{er} mars, 15 mars, 1^{er} avril, 15 avril 1937).

E. OUVRAGES DIVERS.

1. R. BIGO, *La Caisse d'escompte (1776-1793) et les origines de la Banque de France* (Thèse, Paris, Presses Universitaires, 1927).
2. DUPONT DE NEMOURS, *Sur la Banque de France*, (Paris, 1806).
3. Alph. COURTOIS fils, *Histoire de la Banque de France et des principales institutions françaises de crédit depuis 1716*, (Guillaumin, 1875).
4. M. MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, Paris, Rousseau, 1914-28, 5 volumes in-8°).
5. DARTIGUENAVE, *Relations de la Banque de France avec le Trésor*, (Larose, Paris, 1902).
6. GIDE et RIST, *Histoire des doctrines économiques, depuis les physiocrates jusqu'à nos jours*, (Sirey, 1926).
7. G. RAMON, *Histoire de la banque de France d'après les sources originales*, (Paris, Grasset, 1929).
8. ANDRÉADÈS, *Essai sur la fondation et l'histoire de la Banque d'Angleterre (1694-1844)*, Paris, Rousseau, 1901).
9. R.G. LEVY, *Banques d'émission et Trésor public*, (Paris, Hachette, 1911).
10. SERVAIS, *Banques d'émission*, (Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1932).
- 10 bis. BAUDIN, *Le crédit*, (Aubier, Paris, 1934).
11. A. LIESSE : *Cours professé à l'Ecole libre des Sciences politiques sur « les banques » 1933-34.*
12. Ch. RIST : a) *Cours professé à l'école libre des Sciences politiques 1934-35, Crédit et papier-monnaie.*
b) *Cours professé à la faculté de Droit : Economie politique, Doctorat (1931-32 : La crise mondiale et les banques d'émission).*
13. C. PERREAU, *Cours d'économie politique*, t. I^{er}, 5^e, édit. 1931.
14. H. TRUCHY, *Cours d'économie politique*, t. I^{er}, 4^e édit., 1936.
15. G. PIROU, *Cours d'économie politique*, 1^{re} année, 1933-34.
16. A. DAUPHIN-MEUNIER, *La banque*, 1919-35, (Gallimard, 1936).
17. F. DELAISI, *La Banque de France aux mains des 200 familles*, (Comité de vigilance des intellectuels antifascistes, 1936, Paris).
18. ULRICH, *Les principes de la réorganisation des banques centrales après guerre*, (Sirey, 1931).
19. BURGESS, *Les banques de réserve fédérales*, (Paris, 1929).
20. *Les doctrines monétaires à l'épreuve des faits : Conférences organisées par la société des Anciens élèves et élèves de l'école libre des Sciences politiques* (Alcan, 1932).
21. Hartley WITHERS, *Qu'est-ce que la monnaie*, (Giard, 1920).
22. GIRAULT, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, (t. II, 1904, et 6^e édit., : *La Tunisie et le Maroc*, Sirey, 1936).

23. VALLY, *Les banques coloniales d'émission*, (Thèse, Paris, 1924).
24. POMMIER, *La Banque de France et l'Etat au XIX^e siècle*, (Paris, Rousseau, 1904).
25. REYNIÈS, *La Banque d'Etat du Maroc et les banques d'émission coloniales*, (171 pages, Casablanca, 1926).
26. TILLMANN, *L'organisation économique et sociale du III^e Reich*, (Sirey, 1935).
27. FALKAS, *La Banque Nationale de Hongrie*, (Strasbourg, 1932).
28. PARITAZ, *Contribution à l'histoire monétaire de la Roumanie*, (Paris, Sirey, 1934).
29. C. GRZEGORZEK, *Le rôle économique de la banque de l'économie nationale en Pologne*, (thèse, Paris, 1935).
30. M. LESER, *La crise du schilling autrichien*, (Thèse, Paris, 1933).
31. HEILPERIN, *Le problème monétaire d'après guerre et sa solution en Pologne, en Autriche et en Tchécoslovaquie*, (Sirey, Paris, 1931).
32. M. EHRENDIENER, *L'organisation bancaire en Yougoslavie*, Paris, Zagreb, 1936).
33. Daniel VILFROY, *L'assainissement bancaire aux Etats-Unis depuis 1933*, (Paris, 1936).
34. CHAPPEY, *La crise de la monnaie et la restauration des pays danubiens*, (Paris, Giard, 1933).
35. R.G. LEVY et quelques autres, *Les grandes banques d'émission*, (Paris, Alcan, 1924).
36. *Encyclopédie de Banque et de Bourse* (Paris, 1929) : t. I^{er} sous la direction de François Marsal.

F. REVUES PERIODIQUES, JOURNAUX, etc...

1. Revue d'économie politique :

- 1920, p. 529 et suite : article de M. GEORGHU, *La Banque Nationale de Roumanie*.
- 1921, p. 26, et suite : article de M. ROSSY : *La Banque Nationale Suisse*.
- 1922, p. 578 et suite : article de M. SOMMARIN : *Les banques d'émission scandinaves*.
- 1924, p. 527 et suite : article de M. KURNATOWSKI : *La réforme monétaire en Pologne*.
- 1924, p. 497 et suite : article de M. BOUSQUET : *Les finances autrichiennes et la S.D.N.*
- 1925, p. 261 et suite : article de M. OUALID : *La Banque de Java*.
- 1926, p. 94 et suite : article de M. OUALID : *La Banque de Madagascar*.
- 1928, p. 49 et suite : article de M. PLEVEN : *La Banque de Pologne*.
- 1928, p. 1318 et suite : article de M. TSOUDEROS : *La Banque de Grèce*.
- 1929, p. 1340 et suite : article de M. LORiot : *La Banque Nationale de Bulgarie*.
- 1930, p. 1569 et suite : article de M. BASCH : *La Banque Nationale de Tchécoslovaquie*.

2. Revue politique et parlementaire.

- 10 juin 1934, p. 507 et suite : article de M. DA SILVA : *La crise financière portugaise d'après guerre*.
- 10 août 1936, p. 224 et suite : article de M. JENNY : *Le nouveau statut de la Banque de France*.
- 10 février 1937, p. x et suite : article de M. XXX : *La Banque de France et l'Etat en 1936*.

3. *Revue des Deux Mondes* :
1^{er} avril 1936 : A. BUISSON : *La Banque de France*.
1^{er} mars, 15 mars, 1^{er} et 15 avril 1937 : E. MOREAU : *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France*.
4. « *Politique* » :
Juillet, août 1936 : p. 660 et suite : *Changement de gouverneur et réforme du statut de la Banque de France*.
5. *L'Europe Nouvelle* :
16 février 1935, p. 851 et suite et 1^{er} août 1936, p. 786 et suite : AUBOIN : *Le nouveau statut de la Banque de France*.
6. *Le Journal des économistes* :
Janvier-février 1935 : E. PAYEN : *La Banque de France et la situation économique mondiale*.
Septembre-Octobre 1935, p. 407 et suite : *Les Banques d'Etat en Pologne en 1934*.
7. *Bulletin de la société d'études et d'informations économiques* :
4 au 11 janvier 1934 : *Le système bancaire de l'Empire britannique*
16 mars 1934 : *Banque de Pologne*.
21 juillet 1936 : *Banque de France*.
8. *Revue économique internationale* :
Janvier 1934 : CARSON, *L'évolution du Federal Reserve System*.
Novembre 1934 : GRENKAMP, *La Banque de Pologne*.
Avril 1935 : CHELPNER, *La réglementation et le contrôle des banques*.
Avril 1935 : AGGER, *Le programme Roosevelt et le système de Réserve fédérale*.
Mai 1935 : DORING, *La réforme de l'organisation du crédit en Allemagne*.
Janvier 1936 : CORCELLE, *La Banque de France, ses grandes caractéristiques actuelles*.
9. *Revue de science et de législation financière*.
Janvier, février 1936 : *La Banque Nationale Suisse*.
10. *Bulletin de statistique et de législation comparée*.
juillet 1934 : *La loi sur la Banque du Canada*.
Août 1935 : *Réforme de l'organisation administrative du Federal Reserve System*.
Mars 1936 : *Statuts de la Banque d'Italie*.
Avril 1936 : *Le régime de la Banque Nationale de Danemark*.
Novembre 1936 : *Le régime de la Banque de Pologne*.
11. *Bulletin d'information et de documentation de la Banque Nationale de Belgique*.
10 août 1933 : *La nouvelle loi bancaire américaine*.
25 mai 1935 : *Réformes bancaires à l'étranger*.
25 juin 1935 : *La loi bancaire allemande*.
25 août 1935 : *Banque Nationale de Belgique*.
25 septembre, 25 octobre et 10 décembre 1935 : *Le contrôle du crédit*.
12. *Revue hebdomadaire*.
27 juin 1936 : DOVINE, *Une révolution à la Banque de France*.
13. *Le réveil économique* :
22 juillet 1936.
14. « *Banque* » :
Juillet-août 1935, septembre 1936, octobre 1936, janvier et février 1937.
15. *Journal des finances* :
Article de M. JÈZE : 24 avril et 31 juillet 1936.

16. *Revue de droit bancaire* :
Juillet-septembre 1936, p. 186 et suite : *La loi sur la Banque de France*.
 17. *Revue des sciences politiques* :
Octobre-décembre 1933 : HOUSSET, *Sur les routes des pays Baltes*.
Juillet-septembre 1935 : LAVAGNE, *La renaissance économique et financière du Portugal*.
 18. *Annales d'Histoire économique et sociale*.
Janvier 1934, p. 40 et suite : *L'organisation bancaire du Maroc*.
 19. *L'Economiste européen* :
16 et 23 mars 1934, 24 et 31 juillet, 7, 14, 21 août 1936.
 20. *L'Economiste Français*.
Articles de M. LIESSE : 25 juillet 1936 et 6 février 1937.
 21. *Le Temps* :
24 avril, 6 mai, 20, 21, 25, 27 juin, 8, 17, 18, 24, 25, 26 juillet,
14 et 17 octobre 1936, 29 janvier 1937.
et le « *Temps financier* » :
Articles de M. JENNY : 13, 20, 27, juillet 1936, et 11 janvier 1937.
 22. « *Je suis partout* » :
Article de M. J. DECRAIS : 25 juillet 1936.
 23. *Le Capital* :
Article de M. J. BARTHELEMY : *Résistances de salut*, 4 février 1937.
 24. *L'Information* :
16 au 25 juillet 1936.
29 janvier 1937.
 25. « *Sans fil* » :
29 janvier 1937.
 26. « *La vie financière* » :
20 et 24 juillet 1936.
1^{er} février 1937.
 27. *Revue critique de législation et de jurisprudence* :
Articles de M. TROTABAS.
 28. *Dalloz hebdomadaire* :
1936, 4, 304 (9^e Cahier de 1936).
-

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	1
 CHAPITRE I. — LE STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE AVANT LA RÉFORME DE JUILLET 1936	
<i>Section I. — Son évolution de 1800 à 1936</i>	10
<i>Section II. — Le statut dans son dernier état</i>	88
 CHAPITRE II. — LES CAUSES DE LA RÉFORME DE JUILLET 1936	
 CHAPITRE III. — ETUDE DE LA RÉFORME DE JUILLET 1936	
<i>Section I. — Les projets et propositions</i>	120
<i>Section II. — La discussion parlementaire</i>	134
<i>Section III. — La loi du 24 juillet 1936</i>	169
<i>Section IV. — Les décrets d'application</i>	190
 CHAPITRE IV. — LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME	
<i>Section I. — La situation de la Banque de France le 1^{er} janvier 1936 et le 1^{er} janvier 1937</i>	208
<i>Section II. — La banque et l'Etat</i>	212
<i>Section III. — Les changements dans l'organisation de la banque</i> .	217
<i>Section IV. — Les critiques de la réforme</i>	234
 CHAPITRE V. — LA RÉFORME FRANÇAISE ET LES RÉFORMES ÉTRANGÈRES	
<i>Section I. — Les statuts des nouvelles banques centrales créées après guerre</i>	240
<i>Section II. — Les réformes après crise comparées à la réforme française</i>	270
<i>Section III. — Les réformes de structure comparées à la réforme française</i>	281
<i>Section IV. — Tableau des banques d'émission du monde</i>	298
 <i>Conclusion</i>	 305
 <i>Bibliographie</i>	 311

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE (France)

